



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DES AFFAIRES  
SOCIALES ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DE  
L' ENVIRONNEMENT, DE  
L' ÉNERGIE ET DE LA MER

-----

-----

-----

-----

INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION

INSPECTION GÉNÉRALE DES  
AFFAIRES SOCIALES

CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

N° 2015-M066

N° 16070 – 15069 – 01

N° 2015-102 R

N° 010277 - 01

**EVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU CONTRÔLE DES TRANSPORTS  
ROUTIERS  
- RAPPORT DE DIAGNOSTIC -**

– SEPTEMBRE 2016 –





MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DES AFFAIRES  
SOCIALES ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DE  
L' ENVIRONNEMENT, DE  
L' ÉNERGIE ET DE LA MER

-----

-----

-----

-----

INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION

INSPECTION GÉNÉRALE DES  
AFFAIRES SOCIALES

CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

N° 2015-M066

N° 16070 – 15069 - 01

N° 2015-102 R

N° 010277 - 01

**EVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU CONTRÔLE DES TRANSPORTS  
ROUTIERS  
- RAPPORT DE DIAGNOSTIC -**

**Etabli par :**

**Alain BODON,**  
Inspecteur général des finances

**Marc d'AUBREBY,**  
Ingénieur général des Ponts, des eaux et des forêts

**Michel RAYMOND,**  
Inspecteur général des affaires sociales

**Jean-Pierre DALLE,**  
Inspecteur général de l'administration

**– SEPTEMBRE 2016 –**



## SYNTHÈSE

Le présent rapport établit le diagnostic de la politique de contrôle des transports routiers de marchandises et de voyageurs, dans le cadre d'une mission d'évaluation de politique publique, selon la méthodologie du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Le transport routier de marchandises et, à un degré moindre, de voyageurs, s'est considérablement développé depuis une dizaine d'années et les volumes transportés aujourd'hui sont sans commune mesure avec ceux du passé, du fait de l'ouverture partielle du marché européen à la concurrence et de l'adhésion des nouveaux pays d'Europe de l'Est.

Certains aspects spécifiques des transports routiers (moins de neuf voyageurs, transports conventionnés, marchandises particulières...) ne font pas partie du champ de l'évaluation.

Le secteur des transports routiers est porteur de nombreux risques s'exprimant dans des domaines très variés et sous de multiples formes : sécurité routière, environnement, concurrence, droit et conditions de travail etc. Pour garder ces risques sous maîtrise, l'Union européenne, d'une part, les Etats membres, d'autre part ont mis en place des réglementations qui forment un ensemble complexe. L'Etat français mobilise des moyens humains et techniques variés, pour un coût global estimé à près de 150 M€ et qui reste raisonnable.

Mais la productivité du système est modeste. Si les risques traditionnels, liés particulièrement à la réglementation des transports, à la sécurité routière, ainsi qu'à la réglementation sociale européenne (temps de travail et de conduite) sont globalement bien pris en compte, les enjeux se sont déportés depuis une dizaine d'années sur d'autres risques, qui relèvent de la concurrence faussée et du dumping social. Fraude au cabotage et au détachement, dérives de certains véhicules utilitaires légers (VUL) se multiplient tandis que les conditions de vie et de travail d'une partie des conducteurs sont indignes de pays développés.

Cette modeste productivité n'est pas due à l'engagement de l'ensemble des agents chargés des contrôles, dont la mission a pu mesurer la motivation, mais à des problèmes d'organisation et de coordination face aux nouveaux risques, de pertes d'agents ou d'unités spécialisées, aux priorités multiples de la police et de la gendarmerie, à des insuffisances de moyens matériels et logiciels, et de cohérence de ceux-ci entre les différentes forces de contrôle. Certaines règles européennes (cabotage, détachement...) ou leur quasi-absence pour les VUL, posent aussi de sérieuses difficultés de contrôle et de maîtrise de l'activité.

En particulier, les contrôleurs des transports terrestres, dont l'engagement est fort, ont dans l'exercice de leur mission une dépendance à la présence de forces en uniforme qui n'est pas une situation constatée dans d'autres pays européens. L'engagement de forces généralistes, dont police et gendarmerie, par ailleurs très sollicitées, reste dans la réalité très limité. L'Inspection du travail s'emploie à reconquérir un terrain perdu dans le domaine des transports du fait de la fusion de l'inspection du travail des transports au sein d'une unique inspection en 2009, tandis que les URSSAF sont plus spécialisées, ces deux services étant

cependant fortement engagés dans la lutte contre le travail illégal, dont le secteur des transports est devenu une priorité. La douane parvient à exercer ses contrôles de façon autonome et réellement efficace mais dans des domaines bien définis (essentiellement les marchandises transportées), tandis que les agents de la DGCCRF interviennent essentiellement sur le respect des délais de paiement.

En outre, les contrôleurs semblent confrontés à la difficulté de disposer d'un nombre suffisant d'aires de contrôle. Les moyens techniques connaissent des évolutions, pour certaines prometteuses : stations de pesage en marche (SPM), chronotachygraphe « intelligent », géo-localisable, mais dont la mise en place, qui sera beaucoup trop lente (2019-2034), ne permet pas d'espérer des progrès rapides. D'autres aspects sont par contre problématiques tels que la très prochaine impossibilité pour la gendarmerie, puis pour la police, de pouvoir utiliser le logiciel de contrôle OCTET. En tout état de cause, les matériels les plus susceptibles d'avoir un effet multiplicateur sur l'efficacité des contrôles (type SPM) sont coûteux et encore rares, alors que les accès et les interconnexions de fichiers sont insuffisants.

Simultanément, il est constaté que la mise en œuvre du chronotachygraphe a permis de baisser considérablement les dérives dans le champ du respect du temps de travail et de repos, même si celles-ci persistent, avec des fraudes traditionnelles, à un niveau requérant de ne pas relâcher l'effort de contrôle. Mais cela ne concerne que les poids lourds, car les véhicules utilitaires légers échappent quasiment à tout contrôle alors que les conducteurs de cette catégorie de transports sont loin du niveau de professionnalisme souhaitable. L'accidentologie en hausse sur 15 ans de ces véhicules en témoigne. Dans le monde de l'E-commerce, ils portent indéniablement toute une variété de risques, pour l'instant quasi incontrôlables alors que le nombre de ces véhicules se développe sans cesse, cela ne peut être accepté par l'autorité publique ; l'impact des décisions des donneurs d'ordre est réel et sans doute considérable alors que leur responsabilité dans les dérives n'est que trop rarement recherchée.

L'arrivée d'Etats nouveaux entrants dans l'Union européenne s'est traduite par le développement de flottes de transport international dans ces pays, y compris par l'installation de grandes entreprises de l'Ouest, puis l'apparition sur les routes occidentales européennes de véhicules conduits par des conducteurs à bas coûts et une intensification considérable de la concurrence. Le repli dans leurs frontières des transporteurs ouest-européens risque rapidement de s'avérer être une solution provisoire et menacée car, déjà, les transporteurs allemands se voient attaquer sur le terrain du transport régional de proximité et des transports de niches. Or, la concurrence, que l'on découvre menée souvent par certaines des grandes entreprises précitées via leurs filiales de l'Est, n'est pas toujours exercée dans le respect des directives et règlements européens, en partie trop lâches, inadaptés ou insuffisants pour pouvoir être efficacement contrôlés. La vérification de la réalité des établissements par les autorités de chaque pays est appliquée de façon variable et apparaît aussi source de difficultés.

La concurrence exacerbée a généré et continue de générer des dérives avec l'apparition de fraudes nouvelles : entreprises boîte aux lettres, sous-traitance en cascade permettant de camoufler des fraudes au cabotage et au détachement, faux-indépendants, flottes étrangères affectées à titre quasi permanent dans notre pays, dumping social fondé sur l'abus de faiblesse de conducteurs les contraignant à vivre pendant des semaines dans la cabine de leur véhicule... La lutte contre ces nouveaux comportements nécessite une coordination et un pilotage dynamiques des contrôles au niveau national et régional, qui n'existent pas concrètement aujourd'hui. Elle appelle aussi une consolidation urgente du

système de connexion européen des registres de transport, permettant de lutter plus efficacement y compris à l'étranger, et la mise en place d'un dispositif de contrôle des véhicules utilitaires légers. De nouvelles méthodologies de ciblage d'actions et des contrôles doivent être mises en place avec les services de terrain.

Une des modalités d'exercice du transport est le recours par les sociétés aux auxiliaires de transport que sont, notamment, les bourses de fret. Peu régulées, puisque, pour certaines, non enregistrées, ces sociétés de service échappent encore largement aux capacités d'exploration des services de contrôle. Or, il y a là un potentiel d'information considérable, peu ou pas exploité. Il pourrait permettre, avec d'autres sources (images de vidéosurveillance des sociétés d'autoroutes ou lecture des plaques d'immatriculations par exemple), de retracer l'activité des sociétés et de leurs véhicules, ce qui pourrait considérablement enrichir la vision du fonctionnement réel du secteur, donc le ciblage et l'efficacité des contrôles. Celui qui est effectué aujourd'hui sur un camion, un conducteur, une entreprise (française) doit aussi évoluer vers une recherche plus globale des systèmes de fraude, avec notamment de la collecte d'informations et des croisements de fichiers.

En ce qui concerne les sanctions, le dispositif répressif n'est pas suffisamment dissuasif. Le risque d'être contrôlé est faible et le coût des amendes potentielles est directement intégré dans la gestion financière des entreprises. Cette indifférence à la sanction a bien sûr ses limites, mais elle est néanmoins réelle et seule l'immobilisation des véhicules est susceptible de la faire disparaître.

En outre, pour des raisons de réorganisation administrative et territoriale, les commissions territoriales des sanctions administratives (CTSA) ont connu une phase de deux ans de forte baisse d'activité. Le lien justice pénale-services de contrôle reste limité et le suivi des sanctions demandées par ces services n'est pas satisfaisant au niveau national. Le modèle répressif apparaît donc insuffisant dans son organisation et dans les modalités de sanctions, l'utilisation de l'immobilisation administrative des véhicules et la suspension d'activité pouvant être développées y compris pour les entreprises étrangères.

Sauf à ce que les grandes dérives actuelles soient mieux régulées et contrôlées, les transporteurs de l'Ouest européen risquent d'être amenés soit à se replier sur des niches et l'activité de proximité, et à se redéployer sur des services plus globaux liés à la logistique, soit à adopter des comportements de survie fondés au mieux sur le recours intensif à la main d'œuvre à bas-coût, qui ne sera pas toujours seulement est-européenne, au pire sur des dérives frauduleuses. Les pays de l'Ouest européen doivent donc mobiliser leurs moyens de persuasion au niveau de l'Union européenne pour faire évoluer les dispositifs de contrôle et certaines règles afin de garantir la possibilité d'intervention et de ses suites concrètes.

De multiples possibilités d'améliorations du dispositif de contrôle du transport routier existent, tant au niveau national qu'europpéen, autour des principales pistes suivantes :

- intensifier les contrôles sur les plateformes de chargement et de déchargement ;
- réaménager les sanctions administratives et pénales ;
- concentrer les efforts sur une meilleure exploitation des informations, l'amélioration des connaissances et savoir faire individuels et collectifs de contrôle ;

- mettre en place une politique d'investissement pour les moyens d'exploitation d'informations, de ciblage, d'automatisation des dispositifs et de renforcement de l'application de sanctions d'immobilisation (aires de contrôle, aires d'immobilisation, câbles d'immobilisation,...) ou de suspensions d'activité ;
- mieux réguler certains acteurs : commissionnaires, bourses des transports, acteurs de l'E-économie ;
- préparer l'exploitation des chronotachygraphes intelligents ;
- envisager les contrôles dans le monde futur du transport par véhicules autonomes ;
- proposer des évolutions de la réglementation européenne, notamment en termes de ciblage des contrôles et de coordination entre les différents pays de l'Union, de véhicules utilitaires légers, de cabotage et de détachement.



## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>1 - LE SECTEUR DES TRANSPORTS ROUTIERS ET LES CONTRÔLES EXISTANT .....</b>	<b>13</b>
1.1. <i>La situation économique du secteur du transport routier et son évolution .....</i>	13
1.1.1. L'évolution du secteur en France.....	13
1.1.2. Le pavillon français, en perte de vitesse à l'international.....	15
1.1.3. Les véhicules utilitaires légers .....	15
1.1.4. Les conditions de travail et de vie difficiles, voire indignes de certains conducteurs étrangers ..	17
1.2. <i>L'accidentologie des poids lourds, autocars et véhicules utilitaires légers .....</i>	18
1.2.1. L'organisation de la sécurité routière .....	18
1.2.2. L'accidentologie des poids lourds est faible et en nette baisse tendancielle, mais avec des impacts importants.....	19
1.2.3. Les transports de voyageurs génèrent peu d'accidents.....	20
1.2.4. Les VUL ont un impact croissant sur l'insécurité routière .....	21
1.2.5. Les spécificités de l'accidentologie des poids lourds et des autocars.....	21
1.2.6. Les nouveaux risques.....	22
1.3. <i>Les réglementations européenne et nationale, superposées et complexes .....</i>	23
1.3.1. Les règles européennes dans un contexte d'ouverture du marché européen à la concurrence ..	23
1.3.2. Les règles européennes du « détachement » des travailleurs dans l'Union ne traitent pas spécifiquement le secteur des transports.....	24
1.3.3. L'apport des lois de 2014 et 2015.....	26
1.3.4. Le renforcement de la lutte contre le travail illégal .....	26
1.3.5. Le dispositif européen d'accompagnement reste insuffisant .....	27
1.3.6. Les règles de coordination de la sécurité sociale obéissent à une logique de couverture sociale des salariés et non à celle du contrôle des règles du détachement .....	29
1.3.7. Les règles nationales ne sont pas toujours en harmonie avec celles du reste de l'Europe et créent des distorsions de concurrence au détriment du pavillon français .....	29
1.3.8. Les nouvelles priorités de contrôle.....	30
1.4. <i>Le dispositif des contrôles routiers en France obéit à des objectifs multiples, voire dispersés .....</i>	31
1.4.1. Les différents corps de contrôle intervenant sur le transport routier et leurs unités spécialisées.....	31
1.4.2. Les efforts de coordination et le pilotage doivent être poursuivis aussi bien au niveau national, que territorial.....	37
1.4.3. Les volumes des contrôles et leur exploitation .....	40
1.4.4. Le dispositif de sanctions judiciaires.....	42
1.4.5. Les sanctions administratives sont trop faibles, sous-utilisées et concernent surtout des PME françaises .....	46
1.4.6. Les contrôles sont centrés sur le véhicule et le conducteur et non sur les systèmes organisés de fraude .....	48
1.4.7. Les difficultés d'action du corps de contrôle des transports terrestres.....	49
1.4.8. L'immobilisation est peu pratiquée en France.....	50
1.4.9. L'évolution organisationnelle des métiers du transport échappe largement au contrôle.....	50
1.5. <i>Les matériels, logiciels et fichiers sont peu ou pas homogènes et parfois insuffisants ...</i>	51
1.5.1. Les évolutions des matériels et les difficultés de cohérence .....	51
1.5.2. Les logiciels sont adaptés aux besoins propres des services mais divergent parfois .....	53
1.5.3. L'interconnexion des systèmes est insuffisante .....	53
1.5.4. L'absence ou la faible utilisation de sources d'informations existantes .....	54
1.5.5. Le ciblage des contrôles est faible .....	55
1.5.6. Des zones de contrôles qui ne satisfont pas le besoin.....	55
1.6. <i>Les insuffisances du contrôle des règles au sein de l'UE .....</i>	56
1.6.1. Le contrôle des règles dans les pays de l'Europe de l'Est, ou même de l'Ouest, peut paraître parfois davantage formel que réel.....	56
1.6.2. Le cabotage irrégulier tend à devenir systématique.....	56

1.6.3.	Le respect des règles de détachement est difficile à contrôler dans les transports, les effets de l'obligation de déclaration préalable n'ont pas encore été constatés.....	57
1.6.4.	Les véhicules utilitaires légers de transport pour le compte d'autrui sont hors de contrôle .....	57
1.7.	<i>L'estimation sommaire du coût global du dispositif de contrôle du transport routier....</i>	58
<b>2-</b>	<b>LES LIMITES DES EFFETS DES CONTRÔLES .....</b>	<b>61</b>
2.1.	<i>Les sanctions sont globalement intégrées dans les coûts des transports et non dissuasives, sauf exceptions limitées .....</i>	61
2.2.	<i>L'évolution est positive pour le respect des temps de travail et de repos, mais les fraudes sont difficiles à cerner sur les chrono-tachygraphes.....</i>	62
2.3.	<i>Les réglementations propres au véhicule sont globalement respectées.....</i>	63
2.4.	<i>Le cabotage et le détachement sont très difficiles à contrôler dans le cadre juridique actuel et avec les moyens techniques existants.....</i>	63
2.5.	<i>Les règles de vie et de logement sont mal respectées .....</i>	64
2.6.	<i>Les VUL représentent une menace réelle pour la sécurité routière, la concurrence loyale et le droit et les conditions de vie des travailleurs, salariés ou non .....</i>	65
2.7.	<i>Les embauches de conducteurs extra-européens et les quotas de camions extra-européens sont mal maîtrisés.....</i>	66
2.8.	<i>L'organisation nationale et européenne des contrôles est largement incapable de juguler les dérives dans la régulation du marché, dans un contexte de divergences européennes .....</i>	66
2.8.1.	Les divergences d'approche.....	66
2.8.2.	Les bourses de fret.....	67
2.9.	<i>L'efficacité globale pose question : les entreprises françaises semblent de plus en plus destinées à se replier sur le marché national et à créer des filiales à l'étranger .....</i>	69
<b>3-</b>	<b>L'ORGANISATION DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS.....</b>	<b>71</b>
3.1.	<i>Certains pays ont organisé leur dispositif de contrôle routier autour d'une agence .....</i>	71
3.2.	<i>Les contrôles sont souvent orientés vers la perception de taxes routières sur les poids lourds .....</i>	71
3.3.	<i>Parfois en uniforme et toujours sans armes, les contrôleurs ont en général un pouvoir d'interception des véhicules, leur donnant une autonomie et une disponibilité plus grandes .....</i>	71
3.4.	<i>Une séparation rencontrée entre les dispositifs de contrôle en entreprise et sur route .</i>	72
3.5.	<i>Les VUL sont indiqués comme un problème général mais complexe à résoudre .....</i>	73
3.6.	<i>Le cabotage est contrôlable quand on peut mettre en mémoire les flux entrant et sortant. A défaut, les pays rencontrent les mêmes difficultés que la France.....</i>	73
3.7.	<i>Le contrôle du détachement des travailleurs dans le domaine des transports routiers est d'une grande complexité en l'absence de réglementation spécifique .....</i>	74
3.8.	<i>Les contrôles peuvent être essentiellement formels et d'effets limités.....</i>	74
3.9.	<i>Plusieurs pays ont mis en place des mesures propres, aux limites des règles européennes .....</i>	75
3.10.	<i>Le ciblage des véhicules et des plates-formes logistiques est organisé dans certains pays .....</i>	75
3.11.	<i>L'immobilisation des véhicules, outil majeur de certains pays.....</i>	76
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>77</b>

## INTRODUCTION

L'évaluation de la politique publique de contrôle des transports routiers de marchandises et de voyageurs s'effectue dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et selon la procédure voulue par le secrétariat général (SGMAP). Elle a été décidée par le Premier ministre et confiée par lettre du 16 juin 2015 à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)<sup>1</sup>. Le ministère pilote de l'évaluation (maîtrise d'ouvrage) est le secrétariat d'État en charge des transports, de la mer et de la pêche (SETMP). Le coordinateur de l'évaluation (maîtrise d'ouvrage déléguée) est Thierry GUIMBAUD, directeur des services de transport, la maîtrise d'œuvre étant assurée par les rédacteurs de ce rapport.

Cette mission a été confiée à MM. Alain Bodon, inspecteur général des finances, Jean-Pierre Dalle, inspecteur général de l'administration, Michel Raymond, inspecteur général des affaires sociales et Marc d'Aubreby, ingénieur général des Ponts, des eaux et des forêts.

Le cahier des charges de cette mission accompagné de son référentiel a fait l'objet d'une présentation et d'un débat au cours d'un premier comité d'évaluation (CodEv) réuni le 26 novembre 2015, la version finale du document prenant en compte les observations recueillies alors auprès des partenaires du CodEv. La mission doit aborder la politique en cause sous trois angles principaux :

- l'impact et l'efficacité de cette politique au regard des différents objectifs affichés par le gouvernement ;
- la cohérence de l'organisation actuelle, notamment interministérielle ;
- l'efficacité globale des contrôles, les coûts complets devant être déterminés.

Le périmètre retenu par la mission est celui du transport routier de marchandises véhicules utilitaires légers compris, mais à l'exclusion de transports régis par des règles très particulières (animaux, aliments en vrac,...) et, s'agissant du transport de voyageurs, à l'exclusion des véhicules transportant, outre le chauffeur, moins de neuf passagers, et les transports collectifs conventionnés. Les problèmes spécifiques aux départements d'outre mer ne sont pas pris en compte.

Le présent rapport de diagnostic a été élaboré sur cette base ; il sera suivi d'un rapport de propositions.

Afin de préparer ce tableau, la mission a rencontré l'ensemble des administrations centrales concernées, les représentants de la profession, les organisations syndicales et s'est rendue dans trois régions (Lille, Lyon et Strasbourg), où elle a rencontré tous les partenaires et participé à des contrôles sur route ; une téléconférence a également été menée avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Toulouse. Elle s'est aussi déplacée dans quatre pays (Allemagne, Grande-Bretagne, Roumanie et Belgique) pour observer l'organisation des contrôles routiers, et a rencontré les services de la Commission européenne, le président de la commission transports du Parlement européen et des responsables de différentes organisations européennes en matière de transport.

---

<sup>1</sup> Depuis devenu Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM), appellation qui sera employée dans la suite du rapport.

L'ampleur de la matière et le nombre des documents utilisés ne permettent pas, bien évidemment, une restitution exhaustive des éléments de diagnostic, la mission a donc préféré rechercher une présentation qualitative mettant en évidence les points les plus significatifs de l'état actuel du système de contrôle en insistant sur les points de satisfaction observés et les insuffisances repérées.

Le présent rapport, dont la teneur a été présentée oralement lors de la réunion du comité d'évaluation du 14 avril 2016, est organisé en trois parties : après avoir décrit la situation du secteur des transports routiers et le dispositif des contrôles, la mission analyse les effets de ceux-ci, enfin, elle présente quelques aspects marquants des organisations et des pratiques du contrôle routier qu'elle a constatés lors de ses déplacements à l'étranger.

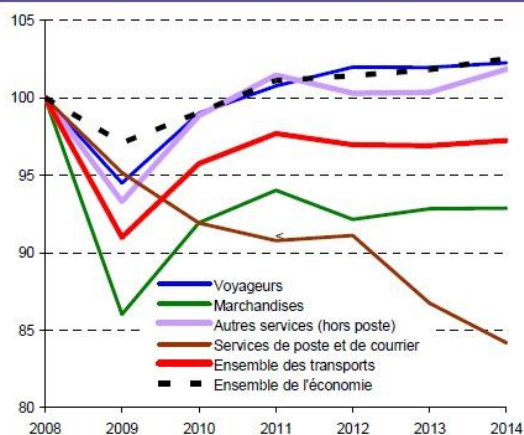
# 1 - LE SECTEUR DES TRANSPORTS ROUTIERS ET LES CONTRÔLES EXISTANT

## 1.1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU SECTEUR DU TRANSPORT ROUTIER ET SON ÉVOLUTION

### 1.1.1. L'évolution du secteur en France

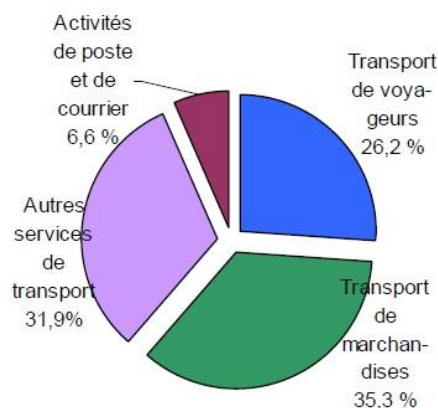
Avec une production totale de plus de 185 milliards d'euros en 2014, la branche transport et logistique, tous modes confondus, représente globalement près de 9 % du produit intérieur brut (PIB) français. Le transport routier de marchandises (fret et déménagement, mais hors courrier) représente 44,5 milliards et le transport routier non-urbain de voyageurs environ 5 milliards. Le secteur est très sensible aux évolutions de l'économie générale et a connu une baisse très nette de la production en volume en 2009 (de l'ordre de 13%), un léger redressement en 2010-2011 et une quasi-stagnation depuis (source : les comptes des transports en 2014).

**Production de transports en volume (indice base 100 en 2008)**



Source : Insee, Comptes nationaux, base 2010

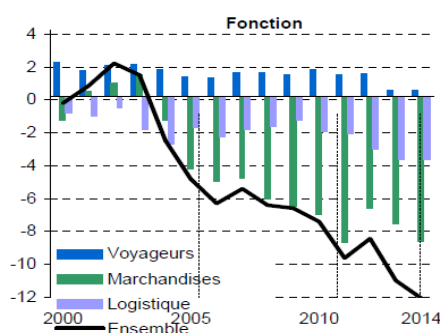
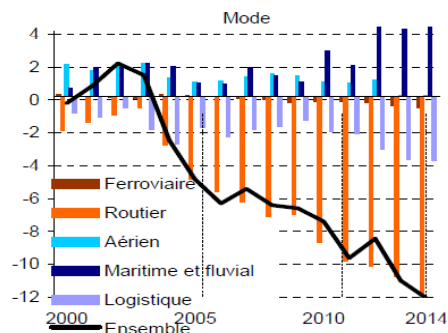
**Production de transports, structure en 2014**



Les services de transport participent à 8 % des importations et à 6,5 % des exportations. Le solde des échanges avec les autres pays, qui était quasiment équilibré en 2000, est devenu depuis largement déficitaire du fait principalement de la balance négative des transports routiers de marchandises.

**Échanges FAB-FAB de services de transport : évolution du solde**

En milliards d'euros



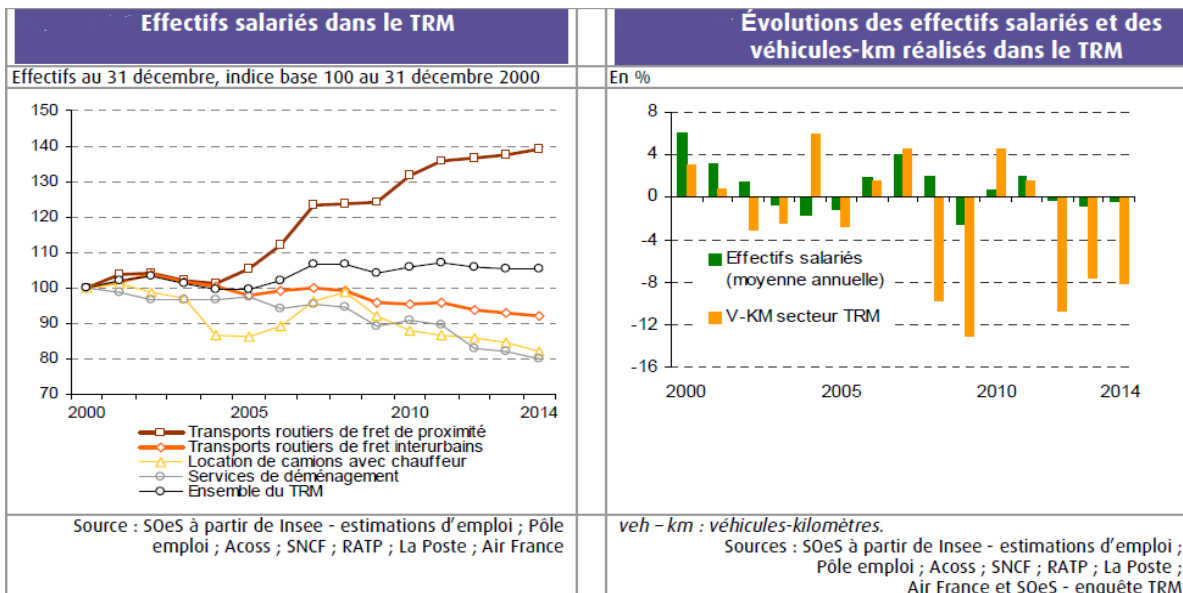
Source : Insee, comptes nationaux base 2010, mai 2015

Les transports interurbains de voyageurs connaissent une croissance modérée en volume depuis 2008, mais avec des prix légèrement en baisse, sachant que les statistiques disponibles n'intègrent pas encore l'effet de la libéralisation du secteur. Globalement le transport routier de voyageurs est dominé par les transports conventionnés (transports urbains, ramassage scolaire, transports organisés par les départements – aujourd'hui, les régions -, hors du champ de l'évaluation).

Le transport de marchandises est quant à lui largement dominé par le transport routier qui, avec une production de plus de 44 milliards d'euros, représente 97 % des transports terrestres (hors oléoducs). Le nombre d'entreprises françaises de transport routier de marchandises se situe autour de 36 000 pour un chiffre d'affaires de 43 milliards d'euros et un effectif d'environ 350 000 personnes. C'est un secteur où prédominent les petites et moyennes entreprises (PME), à l'instar de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, alors qu'il est beaucoup plus dispersé dans des pays tels que l'Espagne, l'Italie et la Pologne.

Les effectifs du transport interurbain de voyageurs sont mal connus, compte tenu du poids des transports urbains et conventionnés, car ils ne font pas l'objet de décomptes spécifiques.

Ceux du transport routier de marchandises restent relativement stables : après une période, il y a une dizaine d'années, de faible attractivité et d'importantes difficultés de recrutement, les effectifs des filières transport de l'éducation nationale et de l'organisme de formation « Apprendre et se former en transport et logistique » (AFTRAL) restent relativement stables au cours de ces dernières années, avec une légère augmentation des effectifs « conducteurs routiers » (5 400 élèves), et une légère diminution des « exploitants » (4 500 élèves) et « agents logistiques » (8 700 élèves)<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Sources : éducation nationale et Association pour le développement de la formation dans les transports (AFT) 2015.

### **1.1.2. Le pavillon français, en perte de vitesse à l'international**

Malgré son recul très sensible à l'international (près de 10 % par an au cours de ces dix dernières années), le pavillon français reste en 2014 le quatrième au sein de l'Union (9,4 % des tonnes.km produites au national et à l'international), derrière l'Allemagne (17%), la Pologne (14%) et l'Espagne (11%), et devant le Royaume-Uni (8%), l'Italie (7%) et les Pays-Bas (4%)<sup>3</sup>. En 2014, le trafic international sous pavillon français ne représentait plus que 14 milliards de tonnes.km, à comparer au trafic international sous pavillon polonais (154 milliards de tonnes.km), espagnol (67), allemand (47) et des Pays-Bas (40).

Le cabotage ne constitue qu'une faible part (1,7%) du trafic de l'Union, mais son taux de croissance (12% en 2014) est déclaré inquiétant par les professionnels français. Il représenterait en 2014 plus de 5% de l'activité de transport interne (source Soes Eurostat).

### **1.1.3. Les véhicules utilitaires légers**

Outre le cabotage sous pavillon étranger, se développe un trafic de véhicules utilitaires légers (VUL) « à bas coûts » (moins de 3,5 tonnes), difficile à évaluer, qui pourrait masquer des transferts d'activité des véhicules lourds vers les légers, mais aussi répondre aux besoins croissants de livraisons rapides, liées notamment à la montée en puissance du commerce en ligne<sup>4</sup>.

#### ***1.1.3.1. La situation au début des années 2000***

Une étude de juin 2005<sup>5</sup> avait fait un point de la situation au début des années 2000, suite à la mise en place d'une réglementation des VUL par la loi du 6 février 1998. Estimant leur nombre à 5 249 000 au 1<sup>er</sup> janvier 2001, avec une forte diversité de taille, elle montrait la croissance du parc sur une décennie, le segment ayant la plus forte hausse étant 1,5 à 2,5 tonnes, même si les petits utilitaires étaient les plus nombreux, souvent propriétés de particuliers.

Le transport ne représente alors qu'une faible part de l'utilisation professionnelle du parc (5%) en 2000, même si l'on commence à noter, au-delà des transports locaux-régionaux, des transports nationaux et même internationaux. Le transport léger y est encore décrit comme une variable d'ajustement, même si les perspectives d'accroissement posent des questions de conditions de travail et d'application des réglementations sociales, sachant que beaucoup de conducteurs ne sont pas salariés. L'adaptation du chronotachygraphe y est déjà évoquée. L'étude pointait une faible accidentologie des VUL, mentionnant 76 tués dans les « camionnettes » en 2002, avec un risque sept fois moindre que pour les poids lourds.

<sup>3</sup> Source : Comité national routier (CNR) décembre 2015.

<sup>4</sup> Les données relatives aux VUL mériteraient d'être précisées par une étude spécifique qui n'a pas été réalisée à ce jour, les seuls éléments récents disponibles étant ceux de l'ONISR et de la DGITM.

<sup>5</sup> Cabinet d'études Samarcande pour la DAEI du MEEM.

### ***1.1.3.2. L'évolution du parc et des usages de VUL au cours de la décennie écoulée.***

L'INSEE dénombre 5 970 000 VUL en 2014 contre 5 482 000 en 2004, soit une croissance de 9 %, et environ 500 000 véhicules supplémentaires. Il est à noter qu'une hausse de 500 000 unités avait eu lieu entre 1999 et 2004. En comparaison, durant la décennie 2004-2014, le parc de poids lourds (PL) s'est pour sa part réduit de 660 000 à 643 000.

Le parc évolue aussi puisque sont immatriculés chaque année entre 350 000 et 430 000 VUL (contre 15 000 à 25 000 PL). La part des 2,6 à 3,5 tonnes, qui était de l'ordre de 30% au début des années 2000, s'élève à 43% sur la période récente.

Il est signalé qu'au sein de l'Union européenne (UE), les immatriculations de VUL sont massivement en Europe de l'Ouest (93% environ).

L'utilisation de ces VUL pour le transport de marchandises est mal cernée. Le sous-directeur en charge des transports routiers à la direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE) de la Commission européenne considère que cette utilisation au niveau européen reste très faible, mais on peut s'interroger sur la fiabilité de cette appréciation rapportée à l'Europe de l'Ouest<sup>6</sup> alors que la montée en puissance des livraisons rapides est une réalité. L'utilisation de flottes de VUL loués resterait à préciser.

### ***1.1.3.3. La montée du e-commerce et son impact sur les transports.***

Balbutiant au début des années 2000, le e-commerce (y compris la vente à distance) connaît une progression très marquée depuis 2005<sup>7</sup>. Le volume a été multiplié par huit en 10 ans, le nombre de sites marchands en ligne actifs est passé de 14 500 à 182 000, même si 5 % des sites concentrent 85 % du chiffre d'affaire. Le commerce en ligne, avec 36 millions d'acheteurs, représente 9 % du commerce de détail non alimentaire. Avec un panier moyen en baisse (78 € en 2015 au lieu de 89 € en 2005) mais une dépense annuelle en forte hausse (1 780 € contre 625 €), ce sont plus de 400 millions de colis à distribuer dans l'année, avec des délais et prix de livraisons proposés de plus en plus serrés, allant fréquemment jusqu'à la gratuité et un délai de 24 heures voire moins, parfois même le dimanche.

Les conséquences sur les activités de messagerie sont certainement notables, mais difficiles à mesurer et peu étudiées. Il n'est pas douteux que les VUL y prennent une part croissante, car ils sont beaucoup plus souples que les PL pour les livraisons à domicile. L'absence de chronotachygraphe à bord de ces véhicules, qui rend difficile le contrôle des temps de conduite et de repos de leur conducteur, peut même participer à promouvoir leur emploi. Les conséquences sur la sécurité routière sont analysées ci-dessous.

---

<sup>6</sup> Le professeur Michel Savy (docteur d'Etat en sciences économiques, professeur émérite à l'Université Paris Est, SPLOTT-IFSTTAR), à l'occasion d'un récent colloque, le 31 mars 2016, indiquait 10,3% du fret routier et 45% du transport local de fret.

<sup>7</sup> Etudes et données de la FEVAD, Fédération e-commerce et vente à distance.



Avec une croissance à deux chiffres (+ 14,3% en 2015), le volume du e-commerce est encore loin de son maximum, les enseignes classiques rattrapant leur retard sur les sites spécialisés. Il est à noter qu'en volume la France se classe troisième en Europe, derrière l'Allemagne et surtout le Royaume-Uni qui a plus du double d'activités commerciales sur internet. De surcroît, la marge de progression est aussi due à l'utilisation de téléphones mobiles pour commander.

#### ***1.1.3.4. L'étude DGITM de 2015***

Face à la montée du phénomène des VUL, signalée en France, mais aussi dans toute l'Europe, au moins de l'Ouest, la DGITM a mené en 2015 une étude à partir de comptages et de 150 contrôles par sondage documentés qui montre que sur cet échantillon :

- la part des VUL dans les véhicules de TRM circulant reste faible, de l'ordre de 8 VUL étrangers pour 100 PL ;
- les chaînes de transport impliquant des VUL étrangers concernent principalement l'industrie automobile ;
- les transporteurs légers, principalement polonais, n'ont pas de véritable activité dans leur pays d'établissement mais opèrent en Europe de l'Ouest, majoritairement sur des liaisons internationales concernant l'Allemagne ;
- contrairement aux PL, lesdites entreprises polonaises n'ont le plus souvent pas de lien capitalistique avec une entreprise française ;
- d'après les simulations, un VUL « à bas coût » est 1,2 à 1,6 plus coûteux à la tonne.kilomètre qu'un PL français ; mais au vu des incertitudes des simulations, le VUL « à bas coût » et le PL français peuvent néanmoins se retrouver en situation de concurrence. Cependant, cette estimation ne vaut que pour des VUL utilisés dans des conditions de strict respect de l'ensemble des réglementations affectant le transport (temps de travail, limites de chargement,...).

En conclusion, ces nouveaux modes de transport liés aux modifications profondes des modes de consommation (livraison immédiate à domicile de colis commandés sur internet) sont générateurs de conséquences qui pourraient être non négligeables du fait de leur croissance : augmentation de la pression à la baisse sur les prix, perte de part de marché par les PL français, réallocation des marges au profit d'agents peu scrupuleux, augmentation des émissions de gaz à effet de serre au colis transporté.

#### **1.1.4. Les conditions de travail et de vie difficiles, voire indignes de certains conducteurs étrangers**

Les salariés des entreprises résidentes bénéficient des protections applicables à l'ensemble des salariés exerçant leur activité sur le territoire national, avec notamment un décompte des temps de travail assez favorable (les temps d'attente où le salarié reste à la

disposition de l'employeur sont comptabilisés comme des temps de travail). Les fraudes au chronotachygraphe - qui enregistre les temps de conduite maxima, les temps de repos minima, et les autres temps de travail -, sont essentiellement le fait d'entreprises étrangères. Par contre, il apparaît que certains conducteurs employés par des entreprises inscrites aux registres de pays dits nouveaux-entrants, ou les conducteurs de certains VUL, connaissent des conditions de travail illégales et indignes. Ils passent plusieurs semaines, parfois plusieurs mois hors de leur domicile et connaissent des conditions de repos précaires, le plus souvent dans leur véhicule, leur rémunération ne permettant pas un accès aux services de restauration et d'hôtellerie usuels.

Un certain nombre de pays ont pris des dispositions pour lutter contre ces pratiques, en exigeant que tout travail sur leur sol soit exercé et rémunéré dans les conditions applicables sur leur territoire : c'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne (pour le cabotage, le trafic international et le transit) et, tout récemment, de la France pour le cabotage.

Dans le cadre de la loi du 10 juillet 2014 relative à la lutte contre la concurrence sociale déloyale, et dans le décret 2015-1266 du 13 octobre 2015, la France a prévu que le repos hebdomadaire normal (RHN) des conducteurs doit être pris hors de la cabine du camion. Bien qu'en développement, le contrôle du respect de cette disposition, basée sur la flagrance, reste compliqué à mettre en œuvre et l'est plus encore s'agissant des conducteurs de VUL.

## **1.2. L'ACCIDENTOLOGIE DES POIDS LOURDS, AUTOCARS ET VÉHICULES UTILITAIRES LÉGERS**

### **1.2.1. L'organisation de la sécurité routière**

#### ***1.2.1.1. Le délégué interministériel à la sécurité routière***

Le principal acteur en la matière est le délégué interministériel à la sécurité routière, placé auprès du ministre de l'intérieur, qui assure la coordination de l'activité des ministères concernés, notamment grâce à la présence dans son équipe de conseillers mis à disposition par ces ministères. L'observatoire national interministériel de sécurité routière (ONISR) lui est directement rattaché, qui est chargé de centraliser l'ensemble des données recueillies auprès des ministères.

Le délégué met en œuvre les décisions du comité interministériel de la sécurité routière (CISR) en liaison avec le conseil national de la sécurité routière (CNSR) qui formule des propositions et commande des études pour améliorer les connaissances et les évaluations sur ce sujet.

### ***1.2.1.2. Les autres services de l'Etat***

Les autres services de l'État impliqués en matière de lutte contre l'insécurité routière relèvent de nombreux ministères : environnement, intérieur, défense, santé, éducation nationale, justice, que ce soit au niveau central ou au niveau déconcentré.

### ***1.2.1.3. Des partenaires extérieurs nombreux***

Des partenaires extérieurs contribuent en outre à l'action en matière de sécurité routière : les collectivités territoriales, des associations, les sociétés d'autoroutes, les compagnies d'assurances, les auto-écoles et certaines entreprises.

## **1.2.2. L'accidentologie des poids lourds est faible et en nette baisse tendancielle, mais avec des impacts importants**

En 2014, 2 762 accidents corporels<sup>8</sup> ont impliqué un PL, soit 5 % des accidents corporels. 480 personnes ont été tuées dont 56 usagers de poids lourd, soit respectivement 14 % et 1,7 % de la mortalité routière. 1 481 personnes ont été hospitalisées, soit un ratio de 32 personnes tuées pour 100 blessés hospitalisés.

La mortalité des personnes impliquées dans un accident de PL augmente de 3 % en 2014 par rapport à 2013. La mortalité dans les accidents impliquant un PL a baissé de 48 % entre 2000 et 2010 et de 14 % depuis ces quatre dernières années.

Dans un accident mortel impliquant un PL, un tué sur deux est automobiliste (235 personnes en 2014) et un sur trois est un usager vulnérable (71 piétons. 22 cyclistes et 60 usagers de véhicules à 2 roues motrices (2RM) en 2014).

Dans les accidents mortels impliquant un PL, le chauffeur de PL n'est présumé responsable que dans un tiers des cas. Mais le poids lourd par sa masse contribue à aggraver les conséquences de l'accident. Sur 2014, moins de 2 % des conducteurs de PL impliqués dans un accident mortel présentent une alcoolémie supérieure au taux légal et 5 % ont consommé des produits stupéfiants.

Les PL immatriculés à l'étranger forment 12 % des PL impliqués dans les accidents mortels et 17 % des PL impliqués dans les accidents corporels pour 32 % de part de trafic. Les pays les plus représentés sont l'Espagne, puis le Portugal, la Belgique et la Pologne.

---

<sup>8</sup> Ce chiffre et les suivants ont pour source l'ONISR.

D'une manière générale, le nombre de tués liés à un accident impliquant un poids lourd reste donc significatif par rapport au nombre total des tués mais tend à régresser sur moyenne et longue période. On peut y voir l'effet de l'ensemble des mesures prises ces dernières années en matière de sécurité routière notamment pour la vitesse, la ceinture de sécurité et l'alcoolémie, et ce même lorsque le trafic augmente et qu'il demeure bien sûr qu'un accident impliquant un poids lourds avec d'autres véhicules peut être potentiellement plus grave du seul fait de sa masse.

### **1.2.3. Les transports de voyageurs génèrent peu d'accidents**

En 2014, 201 accidents corporels ont impliqué un autocar, soit 0,3 % des accidents corporels. Ainsi, 33 personnes ont été tuées (6 usagers d'autocar et 27 usagers autres. 1 % de la mortalité routière) et 130 hospitalisées (31 dans l'autocar, 99 usagers autres).

Par rapport à 2010, le nombre d'accidents corporels impliquant un autocar a baissé de 6 %, le nombre de personnes tuées est resté stable mais le nombre de blessés hospitalisés a augmenté de 12 %.

En 2014, 41 accidents concernent un autocar seul heurtant un piéton (13 piétons sur un trajet domicile-école, 11 traversant à moins de 50 m d'un passage piéton et 12 sur un passage piéton avec signalisation). 121 accidents impliquant un autocar sont des accidents à 2 véhicules, la moitié contre un véhicule de tourisme. 28 accidents d'autocar sont des collisions multiples (dont 15 en chaîne).

Sur 5 ans, pour moitié, les passagers d'autocars tués ne portaient pas la ceinture.

En 2014, le chauffeur d'autocar est présumé responsable dans 30 % des accidents corporels et mortels (respectivement 45 % et 59 % pour les conducteurs de VTV) et 25 % des accidents graves.

Globalement et sauf accident particulièrement grave (comme par exemple celui de Puisseguin en 2015 avec 43 tués), l'accidentologie liée aux autocars reste limitée et même en baisse tendancielle sur longue période, ce, malgré une hausse du trafic qui est appelée à s'accélérer avec l'entrée en vigueur de la loi permettant de développer les liaisons interurbaines.

Là encore on peut y voir l'effet des mesures prises ces dernières années en matière de lutte contre l'insécurité routière et des progrès réalisés en matière de conception des véhicules.

#### **1.2.4. Les VUL ont un impact croissant sur l'insécurité routière**

En 2014, 5 123 accidents corporels ont impliqué un véhicule utilitaire léger, soit 8,8 % des accidents corporels. 381 personnes y ont été tuées : 143 conducteurs ou passagers de VUL et 238 antagonistes. Ces 381 personnes tuées représentent 11 % de la mortalité routière. Le nombre de blessés hospitalisés dans les accidents impliquant un VUL est de 2 520 en 2014, soit un ratio de 15 personnes tuées pour 100 blessés hospitalisés.

La mortalité des personnes impliquées dans un accident de VUL est en hausse de 3,3 % en 2014 par rapport à 2013, soit 12 personnes tuées supplémentaires. Sa progression depuis 2000 est très défavorable, à l'inverse de celle de la mortalité générale : elle a ainsi augmenté de 34 % entre 2000 et 2010 (- 51 % pour la mortalité générale) puis n'a baissé que de 9 % entre 2010 et 2014 (- 15 % pour la mortalité générale).

L'ensemble des services compétents en matière de sécurité routière signale le développement des VUL sur le réseau routier (en particulier secondaire et de nuit). Ces VUL, dont beaucoup sont immatriculés à l'étranger, assurent le transport de marchandises de toutes natures pour lesquelles la rapidité de livraison est essentielle, et parfois après transbordement de la cargaison de poids lourds.

Or les conditions même d'exercice de cette activité (vitesse, la nuit, sans contrôle de temps de conduite possible puisque les véhicules ne sont pas équipés de chronotachygraphe, sur réseau secondaire souvent) la rendent particulièrement dangereuse sur le plan de la sécurité routière. Les conditions de travail et de vie des conducteurs (dont certains dorment dans leur véhicule) ajoutent aux risques en matière de fatigue et de vigilance au volant.

#### **1.2.5. Les spécificités de l'accidentologie des poids lourds et des autocars**

##### ***1.2.5.1. Certains éléments apparaissent de nature à accroître les risques en matière d'accidents :***

- le poids même des véhicules tend à aggraver les effets des accidents pour les tiers ;
- le défaut d'entretien de certains véhicules peut être plus fréquent en période de difficultés économiques ;
- les utilisations frauduleuses du chronotachygraphe peuvent avoir des effets très négatifs en matière de vigilance ;
- les pressions exercées par certaines entreprises ou certains donneurs d'ordre en matière de temps de livraison peuvent conduire à des prises de risque en particulier en matière de vitesse et de temps de travail, avec parfois prise de médicaments ou de psychotropes ;
- le relâchement parfois observable en matière de port de ceinture de sécurité est de nature à aggraver les conséquences d'un accident ;

- l'usage d'équipements audiovisuels de bord pendant la conduite, qui semble s'être développé au cours des dernières années, se traduit là encore par des pertes de vigilance ;
- le sentiment de relative impunité que peuvent avoir certains conducteurs étrangers devant les risques financiers limités en cas de sanction et l'absence de poursuite dans leur pays alors même que leur nombre augmente.

***1.2.5.2. Certains éléments sont en revanche de nature à diminuer les risques en matière d'accidents :***

- l'application des mesures de sécurité routière prises ces dernières années en matière de vitesse, de lutte contre l'alcoolémie et de ceinture de sécurité ;
- l'accroissement de l'efficacité des contrôles en matière notamment de temps de conduite ;
- l'évolution de la conception des véhicules en matière de sécurité ;
- le professionnalisme des conducteurs qui les rend plus sensibles aux risques de la route ;
- les actions menées dans de nombreuses entreprises en matière de sécurité routière, qui ont d'ailleurs parfois conduit à repenser l'organisation même de la structure pour intégrer les contraintes liées au risque routier afin d'éviter les conséquences dommageables en matière humaine, d'image sociale et des résultats financiers ;
- les efforts de formation entrepris pour limiter les risques d'accidents.

**1.2.6. Les nouveaux risques**

La pression pesant sur les conducteurs, notamment les exigences en termes de délais de livraison et donc de cumul d'heures de conduite, amène des dérives comportementales préoccupantes, constatées par les forces de police et de gendarmerie. Ainsi de l'emploi d'écrans simultanément à la conduite, dans les cabines des tracteurs ou de la découverte de substances psychotropes que les conducteurs indiquent prendre pour lutter contre la fatigue.

La surveillance à distance par certains employeurs (qui peuvent à tout instant, par géo-positionnement, savoir où se trouve le véhicule, sa vitesse, sa consommation de carburant et ce qu'a fait le conducteur pendant les dernières heures) et le contact quasi permanent pouvant être établi via les téléphones cellulaires rendent très difficile la vie de certains travailleurs de la route, soumis à un harcèlement hiérarchique constant parfois assorti de menaces sur leurs primes, voire leur salaire ou le maintien de leur contrat. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises, des membres des différents services de contrôle ont témoigné avoir été remerciés par les conducteurs eux-mêmes de les avoir arrêtés, d'autres étant même allés jusqu'à téléphoner aux forces de l'ordre pour être arrêtés.

### 1.3. LES RÉGLEMENTATIONS EUROPÉENNE ET NATIONALE, SUPERPOSÉES ET COMPLEXES

Régis par le titre VI, spécifique aux transports (articles 90 à 100) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, les transports sont une des politiques communes les plus stratégiques de l'UE. Ces articles permettent de définir une politique<sup>9</sup> qui ne soit pas simplement la libre circulation, mais tienne compte de la situation économique de certaines régions et des entreprises.

#### 1.3.1. Les règles européennes dans un contexte d'ouverture du marché européen à la concurrence

La France, qui a toujours eu un secteur des transports régulé, a été très largement à l'initiative de règles minimales applicables dorénavant sur l'ensemble du territoire européen :

- les règlements (UE) dits du « paquet routier » n°1071, 1072 et 1073 du 21 octobre 2009 établissent des règles communes pour l'accès à la profession de transporteur routier et au marché du transport international de marchandises par route, ainsi que pour la pratique du cabotage à la suite d'opérations de transports internationaux ;
- la Commission européenne a confirmé en 2013 que les règles concernant le cabotage s'appliquaient également aux véhicules légers (soit : pour une opération de transport internationale, la possibilité pour le transporteur d'effectuer, sous conditions, et dans un délai de 7 jours, trois opérations de cabotage au maximum sur le territoire français).

Dans son rapport au Parlement de 2014, la Commission constate qu'« *il reste cependant des progrès à faire pour finaliser l'application de ce règlement, par exemple en interconnectant complètement le système ERRU*<sup>10</sup>. » ;

- le règlement de la Commission européenne (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 institue la réglementation sociale européenne (RSE)<sup>11</sup> sur les durées de conduite et

---

#### <sup>9</sup> Article 91

1. En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 90 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établissent:

- a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres;
- b) les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre;
- c) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports;
- d) toutes autres dispositions utiles.

2. Lors de l'adoption des mesures visées au paragraphe 1, il est tenu compte des cas où l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport.

<sup>10</sup> European Register of Road Transport Undertakings (système de connexion des registres des différent pays)

les temps de repos et la directive 2002/15/CE sur le temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles. Elle s'applique au TRM (plus de 3,5 tonnes) et au TRV (plus de 9 places). Ces règles ont été fixées pour des questions de sécurité routière, mais aussi de conditions de travail et de vie des conducteurs, ainsi que de loyalisme de la concurrence. Certaines sont directement applicables au niveau européen et d'autres laissent une libre appréciation aux Etats membres.

Afin d'assurer leur application correcte, ces dispositions sont complétées par des règles fixant des niveaux de vérification minimaux (directive 2006/22/CE) et des mesures juridiques et techniques détaillées concernant l'équipement de contrôle à utiliser dans le transport routier [ règlement UE 165-2014 relatif aux tachygraphes dans le transport routier].

Le règlement CE 561/2006 a été modifié par un règlement du Parlement et du Conseil UE 165/2014 du 4 février 2014 relatif aux chronotachygraphes.

A ces règles européennes s'ajoutent, pour le transport national, outre les transpositions en droit interne, les règles de droit commun du code des transports et du code de la route, et bien sûr la législation du travail et sociale, sans oublier la convention collective de branche et la législation environnementale.

### **1.3.2. Les règles européennes du « détachement » des travailleurs dans l'Union ne traitent pas spécifiquement le secteur des transports**

La directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 définit le détachement : une entreprise établie dans un Etat membre détache des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale sur le territoire d'un autre Etat membre. Dans cette situation, seules les règles dites du « noyau dur » du droit du travail de l'Etat d'accueil sont obligatoirement applicables : salaire minimum, santé et sécurité au travail, égalité homme-femme (cf. article 1262-4 du code du travail<sup>12</sup>).

Au-delà des conditions que les prestations de service internationales doivent remplir pour être licites, il est à noter que :

- les règles du détachement sont identiques, tous secteurs d'activités confondus, et n'ont pas tenu compte de la spécificité du secteur des transports, où les véhicules comme les conducteurs sont mobiles. Déjà délicate d'application dans les autres secteurs d'activité (bâtiment-travaux publics, etc.), l'articulation des réglementations relatives au cabotage et au détachement dans les transports s'avère d'une grande complexité ;

---

<sup>11</sup> La R.S.E. est incluse dans le Règlement C.E. n° 561/2006<sup>2</sup> du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 (modifiant les Règlements C.E.E. n° 3821/85<sup>3</sup> et C.E. n° 2135/98<sup>4</sup> du Conseil et abrogeant le Règlement C.E.E. n° 3820/85<sup>5</sup> du Conseil) et la Directive 2002/15/C.E.<sup>6</sup> du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002<sup>7</sup>.

<sup>12</sup> Modifié par la loi dite « Macron », loi n°2015-990 du 6 août 2015 - art. 280.



- l'UE a d'ailleurs adopté une directive d'exécution 2014/67 du 15 mai 2014 destinée à préciser les modalités d'application de la directive 96/71 relative au détachement des travailleurs, elle même destinée à prévenir les risques de fraude, dans le contexte de recours de plus en plus marqué à ce dispositif. La transposition par les Etats membres, qui doit avoir lieu avant le 18 juin 2016, a déjà été effectuée en France.

Cependant, les limites de la directive 96/71 demeurent et, pour renforcer les règles protectrices des salariés détachés et éviter les fraudes, la Commission européenne a présenté le 8 mars 2016 une proposition de directive du Parlement et du Conseil visant à modifier la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs. Cette proposition est due à une initiative commune de la France et d'autres pays d'Europe de l'Ouest<sup>13</sup> tandis que des pays d'Europe de l'Est<sup>14</sup> estiment que la révision de la directive de 1996 est prématurée. L'exposé des motifs traite notamment de la lutte contre le travail illégal et des « *sociétés boîtes aux lettres* ». La directive imposerait que les législations ou conventions collectives nationales prévoient en particulier que la « *rémunération, y compris les taux majorés pour les heures supplémentaires* » s'appliquent aux travailleurs détachés, et non plus le salaire minimum. S'agissant de la sous-traitance, la directive permettrait aux Etats membres « *d'obliger les entreprises à ne sous-traiter qu'à des entreprises qui accordent aux travailleurs certaines conditions de rémunération applicables au contractant, y compris celles résultant de conventions collectives d'application non générale.* ».

Mais ces progrès importants ne résolvent pas les questions spécifiques du secteur des transports routiers. Dans un contexte où l'application effective du droit du détachement dans les transports terrestres est activement recherchée par certains Etats, dont la France, qui se sont dotés de législation en ce sens, mais est contestée dans son principe même par d'autres Etats-membres, la proposition de la Commission comporte des considérations, certes non normatives, mais ambiguës. C'est ainsi que la proposition de directive indique que celle-ci « *sous-tend les initiatives en faveur du secteur des transports routiers annoncées ...pour 2016* » et que, s'agissant des « *deux millions de travailleurs participant aux opérations internationales de transport routier* »... « *... les prochaines initiatives en faveur des transports routiers devraient contribuer à une plus grande clarté et à un meilleur respect des règles applicables aux contrats de travail...et pourraient résoudre les problèmes spécifiques posés par l'application des dispositions de la directive concernant le détachement de travailleurs dans ce secteur particulier.* ».

Dans son considérant n°10, le projet de Commission affirme que : « *En raison de la nature hautement mobile du travail dans les transports routiers internationaux, la mise en œuvre de la directive...soulève des questions et des difficultés juridiques particulières (notamment lorsque le lien avec l'Etat membre concerné est insuffisant).* ».

Et la Commission conclut : « *Il serait tout à fait approprié de prendre ces enjeux en considération dans une législation spécifique au secteur, ainsi que dans le cadre*

---

<sup>13</sup> Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suède

<sup>14</sup> Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

*d'autres initiatives de l'UE visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur des transports routiers.».*

Signalons également la directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire, qui énonce le principe selon lequel les conditions essentielles d'emploi d'un travailleur intérimaire doivent être celles d'un travailleur embauché dans l'entreprise utilisatrice. La proposition de directive ci-dessus indique que « *ce principe devrait également s'appliquer aux travailleurs intérimaires détachés dans un autre Etat membre.* ».

### **1.3.3. L'apport des lois de 2014 et 2015**

La loi dite « Savary »<sup>15</sup> du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, impose aux donneurs d'ordre, privés et publics, des obligations de vigilance, en matière de respect des obligations en matière de détachement, et de conditions d'hébergement. Pour le transport routier, elle sanctionne les organisations du travail fondées sur la prise du repos hebdomadaire normal du conducteur à bord de son véhicule. Elle introduit également trois nouveaux dispositifs d'alerte et de solidarité financière du donneur d'ordre avec l'entreprise qui détache des salariés, notamment pour le paiement des salaires.

Cette loi introduit surtout une obligation de déclaration préalable au détachement, élément essentiel pour le contrôle (article L1262-2-1 du code du travail). Pour sa part, la loi « Macron » du 6 août 2015<sup>16</sup>, qui vient d'être complétée par un volet réglementaire codifié aux articles R. 1331-1 et suivants du code des transports, adapte le dispositif pour ce qui concerne le secteur des transports : plus souple car pouvant couvrir plusieurs opérations donnant lieu à détachement pendant une même période, une attestation établie par l'entreprise de transport se substitue à la déclaration préalable.

Ces lois accroissent notablement les pouvoirs des inspecteurs du travail, y compris dans les locaux destinés à l'hébergement. Les sanctions sont renforcées et des sanctions administratives sont créées. Par exemple, un rapport administratif, et non un procès-verbal (PV), sera suffisant. La loi « Macron » introduit aussi une mesure de suspension temporaire (un mois maximum) pour certaines infractions.

Les inspecteurs du travail n'assurant que rarement des contrôles sur route ou sur les lieux de parking, les contrôleurs des transports terrestres restent habilités à contrôler les attestations de détachement, et à verbaliser dans le cadre de sanctions pénales.

### **1.3.4. Le renforcement de la lutte contre le travail illégal**

La lutte contre le travail illégal est une priorité nationale. Les transports routiers figurent au premier rang du plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) 2013-2015, la répression de la fraude au détachement ainsi que de la sous-traitance en cascade

---

<sup>15</sup> Numéro 2014-790.

<sup>16</sup> Numéro 2015-990.

en font partie. Les lois de 2014 et 2015 précitées ont renforcé les moyens juridiques d'intervention. Notons cependant que la spécificité du transport routier n'est pas pleinement prise en compte, les contrôles étant orientés sur les entreprises (ou chantiers), tandis que les camions et/ou conducteurs étrangers sont principalement sur la route.

A cet égard, il convient de signaler la problématique connexe des « faux indépendants », notamment dans le secteur de la messagerie (conducteurs de véhicules utilitaires légers « employés » par de grandes sociétés internationales de distribution) qui pourrait justifier leur requalification en tant que salariés de leur commanditaire avec rappel correspondant des cotisations sociales.

### **1.3.5. Le dispositif européen d'accompagnement reste insuffisant**

L'UE n'exerce pas de contrôle direct sur les transports routiers, bien que cette activité très particulière – avec la mobilité des véhicules et conducteurs - pourrait aisément justifier que le dispositif de contrôle soit à ce niveau. Néanmoins, la Commission européenne impose des obligations chiffrées de contrôle, en entreprise et en bord de route, à tous les Etats membres, afin de s'assurer de la bonne application du RSE et du contrôle technique routier. Pour ce faire, les états-membres ont l'obligation de lui présenter un rapport tous les deux ans sur ces deux sujets. Son rôle, à la fois en tant que producteur de la norme et de fournisseur de certains moyens, souffre de vraies insuffisances :

- le dispositif « European Register of Road Transport Undertakings » (ERRU<sup>17</sup>) : loin d'être un dispositif permettant de mettre à disposition de l'ensemble des Etats membres l'ensemble des informations contenues dans les registres électroniques nationaux des entreprises de transport routier, il a pour vocation d'assurer des interconnexions à la demande, pour deux types de situation. Il s'agit en premier lieu d'interroger le registre d'un autre Etat membre sur le caractère honorable ou non d'une personne désireuse de s'établir comme gestionnaire de transport dans un autre Etat membre. En second lieu, il s'agit de notifier à une autre autorité nationale les infractions graves - ayant fait l'objet d'une condamnation ou d'une sanction définitives - commises par un transporteur routier non établi sur le territoire de l'Etat d'accueil. Pour autant, au sein de l'UE, nombre d'Etats n'ont pas rendu leurs registres électroniques nationaux interopérables, au mépris des obligations tirées du règlement (CE) n° 1071/2009 établissant des règles communes pour l'accès à la profession de transporteur routier. Si 21 pays sont désormais connectés, certains tels que le Luxembourg ou la Pologne ne mettent toujours pas à la disposition des autres Etats les données relatives aux entreprises inscrites sur leur territoire, tandis que l'accès à ce fichier n'est pas garanti pour tous les services de contrôle. Tirant les conclusions de cette situation, la Commission a saisi la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour les cas de la République Tchèque, le 10 novembre 2015, du Portugal, le 12 novembre 2015, de la Pologne, le 15 janvier

---

<sup>17</sup> Qui devait être réalisé pour le 31 décembre 2012.

2016. Cette liste, arrêtée en avril 2016, n'est pas exhaustive, et la complète interconnexion des fichiers n'est cependant certainement pas proche. Dès lors, pendant tout le temps intermédiaire, par défaut de remontées d'informations et du fait de l'importance quantitative de certaines flottes concernées, l'efficacité des contrôles restera très limitée ;

- le rapport 2014 de la Commission au Parlement précise d'ailleurs que : « *des rapports ponctuels montrent aussi que des sociétés «boîtes aux lettres» [c'est-à-dire des sociétés «établies» pour des raisons fiscales dans un État membre où elles n'exercent pas leurs fonctions administratives ou leurs activités commerciales, en violation de l'article 5 du règlement (CE) n° 1071/2009] existent encore dans certains États membres...* ». Un simple regard sur « Google View » permet d'ailleurs de remarquer bien souvent l'absence de trace d'activité de transport à l'adresse indiquée (exemples : un parking, des véhicules). Il semble donc qu'il y ait des éléments plaidant en faveur d'une coopération transfrontière accrue dans ce domaine et d'une application plus rigoureuse des dispositions concernées ;
- les règles relatives au cabotage<sup>18</sup> apparaissent difficiles à contrôler, l'objectif légitime de limiter les parcours à vide tout en veillant à ne pas déstabiliser les transports nationaux faisant l'objet de nombreux contournements de l'esprit et de la lettre de la règle. Seuls les pays en mesure de contrôler toutes les entrées – sorties de leur territoire (Grande Bretagne ou Irlande par exemple) peuvent réellement vérifier l'application des règles du cabotage, dont l'importance est sans doute supérieure à ce qui est indiqué par les statistiques européennes (1,7% en France) ;
- les règles du détachement, bien que réputées applicables depuis vingt ans, sont très mal adaptées au secteur des transports terrestres et sont très insuffisamment, voire pas du tout, mises en œuvre sans que la Commission n'ait jamais réellement cherché à corriger cet état de fait. La proposition de la Commission du 8 mars 2016, qui préconise une réglementation spécifique, permise par le traité de l'Union européenne, souligne clairement cet état de fait ;
- certains VUL étrangers sont hors contrôle faute de règles européennes ;
- prévue de 2019 à 2034, la mise en place du nouveau chronotachygraphe, doté de fonctions de géo-localisation, sera beaucoup trop lente pour permettre de lutter efficacement contre le développement de certaines pratiques illégales constaté aujourd'hui ;
- la persistance de sociétés « boîtes aux lettres », de flottes de camions circulant en permanence dans d'autres pays (sauf visite technique annuelle), traduisent la divergence des intérêts des pays européens en matière de transports routiers et, par voie de conséquence, au regard des contrôles ;

---

<sup>18</sup> Transport entre deux points d'un même pays à la suite d'un transport international en provenance d'un pays de l'UE.

- les pratiques d'offices spécialisées dans les manipulations frauduleuses sur les chronotachygraphes nécessiteraient une action collective, européenne, à la fois contre les entreprises fournissant les dispositifs de fraude et celles qui les utilisent. De surcroît, tout laisse prévoir que les nouveaux appareils et leurs fonctions seront également manipulés, tandis que ni les pays, ni l'Europe, ne mettent pour l'instant en place un véritable système d'exploitation des données géo-localisées. Il n'en reste pas moins que les nouvelles générations de chronotachygraphes devraient être de nature à renforcer l'efficacité des contrôles.

### **1.3.6. Les règles de coordination de la sécurité sociale obéissent à une logique de couverture sociale des salariés et non à celle du contrôle des règles du détachement**

Le règlement CE 883/2004 portant coordination des systèmes de sécurité sociale, ainsi que le règlement CE 987/2009 prévoient les conditions dans lesquelles un travailleur exerçant dans un autre Etat membre que le sien peut être maintenu à la législation de sécurité sociale de son pays d'origine, tandis que la directive 96/71 du 16 décembre 1996 prévoit dans quelles conditions, certaines règles protectrices de l'Etat d'accueil peuvent s'appliquer au salarié, si elles lui sont plus favorables. Ce sont deux logiques différentes pour une même situation : le détachement de travailleurs. Les cas de pluriactivités sont encore plus complexes et ouvrent des latitudes fortes à des employeurs installés dans plusieurs Etats.

La réglementation est donc protectrice du travailleur et vise à la continuité de sa protection sociale dans son pays d'origine. Outre sa complexité intrinsèque, son application dans le secteur des transports est rendue difficile par certains contournements des règles de détachements et de pluriactivité. Dans tous les cas, ces règles génèrent des distorsions de coûts unitaires.

### **1.3.7. Les règles nationales ne sont pas toujours en harmonie avec celles du reste de l'Europe et créent des distorsions de concurrence au détriment du pavillon français**

Les différentes sources de règles : droit des transports, droit du travail, droit de la concurrence, droit de l'environnement, législation fiscale particulière (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE -, taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite « taxe à l'essieu »...)... sont, en matière de transports routiers, soit des transpositions de directives européennes, soit des règles propres à la France, en général plus protectrices que la moyenne européenne.

C'est ainsi qu'en droit français quelques règles sont plus favorables au salarié :

- en raison du régime d'équivalence applicable dans les transports routiers, certains temps sont inclus dans le temps de service en France et rémunérés, alors qu'ils peuvent ne pas l'être dans de nombreux autres pays : par exemple les temps de chargement, d'attente et de maintenance (dont pleins d'essence) ;
- l'amplitude de travail journalière est normalement de 11 heures. Mais pour les salariés français, elle est réduite d'une heure en cas de départ avant 4 heures du matin ;
- les VUL sont soumis à différentes règles en France, qui ne s'appliquent pas aux véhicules/chauffeurs étrangers<sup>19</sup>.

### **1.3.8. Les nouvelles priorités de contrôle**

Il y a une quinzaine d'années (à la suite notamment du « contrat de progrès » signé en 1994 en France), la priorité, tant en termes de sécurité routière que de conditions de concurrence équitables et de conditions de vie des chauffeurs, était d'amener progressivement les entreprises de transport à respecter les règles relatives au temps maximum de conduite et minimum de repos, tant au niveau national qu'international. Le dispositif européen fixant des minima de contrôles pour chaque pays correspond essentiellement à cet objectif.

Depuis, se développent de nouvelles pratiques de fraude au cabotage, de détournement ou non application des règles relatives au détachement, voire d'emploi de travailleurs (ou de faux indépendants) dans des conditions de travail dissimulé et souvent alors dans des conditions de vie indignes. Le contrôle historique, en entreprise ou sur le bord de la route (un camion et un conducteur) est décalé par rapport aux entreprises internationales et aux cascades de sous-traitance.

Les dispositifs de contrôle peinent à se mettre en place, à s'adapter et à changer d'échelle pour lutter contre ces pratiques.

L'ensemble des points évoqués ci-dessus montre le foisonnement<sup>20</sup> de textes, au niveau européen et national, qui ne sont déjà pas toujours coordonnés (détachement et coordination de sécurité sociale par exemple), ni entre les pays, ni entre le niveau européen et le niveau national. L'ensemble est d'une forte complexité, et ce qui en découle, d'une grande difficulté à contrôler.

---

<sup>19</sup> Certains Etats, comme l'Allemagne ou la Belgique, ont des règles similaires voire plus strictes.

<sup>20</sup> La mission n'a pas analysé l'ensemble des réglementations, qui contiennent en particulier des aspects environnementaux, fiscaux, douaniers, etc.

## **1.4. LE DISPOSITIF DES CONTRÔLES ROUTIERS EN FRANCE OBÉIT À DES OBJECTIFS MULTIPLES, VOIRE DISPERSÉS**

### **1.4.1. Les différents corps de contrôle intervenant sur le transport routier et leurs unités spécialisées**

Le contrôle des transports routiers s'exprime aussi bien par des activités amont à celui-ci (régulation) qu'aval (sanctions administratives et pénales), le cœur de l'activité étant dans les contrôles eux-mêmes, qui portent sur de nombreuses réglementations. Ainsi, l'activité générale de contrôle du transport routier est-elle attribuée à un corps de contrôle spécifique ou parfois partagée entre de multiples acteurs. Elle requiert l'acquisition d'une technicité souvent très élevée, telle qu'aucun des services ne saurait se prévaloir d'une capacité à les couvrir tous. La mise sous contrôle des entreprises, le contrôle des transports routiers et le dispositif de sanction qui clôt ce dispositif sont donc opérés par les services de cinq ministères différents, aux périmètres très larges, obéissant chacun à sa logique et à ses priorités, soit dans une action directe, soit en appui des actions d'autres services.

C'est en prenant acte de cette diversité, qu'a été signée par les ministres chargés de l'intérieur, des finances, du travail, du redressement productif et des transports, le 24 décembre 2013, l'instruction gouvernementale relative à la régulation et au contrôle des transports routiers (voir annexe n° 2), qui vise en particulier à définir les priorités en matière de contrôle. Ses déclinaisons par ministère, hors le cas du ministère en charge des transports, restent insuffisantes.

#### ***1.4.1.1. La régulation des entreprises***

La régulation des entreprises françaises de transport par inscription dans le registre des transporteurs est assurée par 170 agents administratifs du service de contrôle des transports terrestres. Leurs effectifs sont relativement stables ; ils vérifient, préalablement puis périodiquement, la satisfaction, par l'entreprise et ses cadres, aux obligations de capacité financière et professionnelle pour le fonctionnement d'une entreprise de transports. La sous-direction de la DGITM dédiée à cette activité recueille et exploite en outre, au niveau national, les données des services déconcentrés (DREAL-DEAL-DRIEA) relatives aux entreprises, aux contrôles des CTT et aux infractions commises par les transporteurs, français ou non établis. Ces données sont issues du logiciel de gestion régionalisée des entreprises de transport routier et des contrôles (GRECO) et exploitées via un infocentre dédié au transport routier.

#### ***1.4.1.2. Le contrôle technique***

Le contrôle technique vise à s'assurer de la conformité du véhicule aux exigences arrêtées conjointement entre le constructeur et l'Etat pour l'utilisation sans danger des véhicules de transport, chargés ou non. Il est opéré, d'une part dans le cadre des contrôles périodiques en atelier agréé par l'Etat (tous les 6 mois pour les autocars, tous les ans pour

les PL...), d'autre part, par les personnels opérant les contrôles sur route, CTT et forces en uniforme, au premier rang desquelles, les policiers et les gendarmes, agissant dans le cadre de la mission de sécurité routière, ici non détachable de celle du contrôle des transports routiers. Ceux-ci s'assurent du respect par l'entreprise des exigences techniques au roulage du véhicule, chargé ou non, dans la réalisation de sa mission.

En outre, les chronotachygraphes, comme les éthylotests anti-démarrage (EAD) sont contrôlés dans des centres agréés, respectivement tous les deux ans et tous les ans.

Les 35 agents de la Direction générale des entreprises (DGE), spécialistes de la métrologie légale sont chargés du contrôle des centres agréés pour l'inspection périodique des chronotachygraphes.

#### ***1.4.1.3. Le contrôle sur route***

Le contrôle sur route est opéré par différents services qui ont leurs priorités propres, certains spécialisés, d'autres, généralistes.

##### *a) Par les moyens du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer*

Les 500 secrétaires administratifs spécialistes du contrôle des transports terrestres (ou contrôleurs des transports terrestres - CTT) et environ 20 peseurs de la DGITM couvrent la plus grande partie du champ des domaines de vérification possibles<sup>21</sup>. La fiche de précisions du 20 janvier 2014 a décliné, pour les services déconcentrés du MEEM, sous forme d'objectifs quantitatifs et qualitatifs, l'instruction gouvernementale du 24 décembre 2013. Les priorités données par le MEEM/DGTIM/DST à l'action opérationnelle des CTT visent notamment à permettre que soient remplis les objectifs fixés par la Commission européenne. La complète exploitation qu'ils font de l'outil de contrôle des transports équipés de tachygraphe (OCTET) permet néanmoins d'alimenter correctement la base de données du système GRECO.

Les CTT ont été intégrés en 2012 dans le corps des secrétaires administratifs. Cette évolution pourtant favorable pour le déroulement de leur carrière et l'accès à la catégorie A, a été mal acceptée par les personnels. En outre, dans la majorité des cas, la promotion en catégorie A d'un CTT a pour conséquence de l'écarter du contrôle routier puisqu'il n'existe pas de postes en A identifiés dans cette filière.

Lors des contrôles en bord de route, les CTT sont accompagnés par les forces en uniforme (Police nationale (PN), Gendarmerie nationale (GN) ou douane), ils n'ont pas le pouvoir d'interception ; ils souhaitent majoritairement le maintien de cette organisation. Les CTT effectuent les contrôles la plupart du temps, de jour ; les interventions du week-end (1,7 par mois et par région<sup>22</sup> en 2014 et 2015) et de la nuit (3,6 par région et par mois en 2015 ; 3,3 en 2014) restent limitées et faisant appel, de fait, au seul volontariat. Sur route, les contrôles portent sur les 28 jours écoulés et celui en cours (total : 29).

<sup>21</sup> Voir le tableau de leurs habilitations en annexe 7. Les CTT ne peuvent mener les vérifications sur la totalité du champ inspection du travail.

<sup>22</sup> Sur la base d'une France à 20 régions.



Recrutés essentiellement par concours, les CTT reçoivent, une formation initiale sur un an organisée par l'école nationale des techniciens de l'équipement de Valenciennes et le Centre de valorisation des ressources humaines de Clermont-Ferrand. Cette formation, en alternance, comprend des modules généraux et des modules spécifiques au métier de contrôleur (voir annexe n°8). En outre, une formation continue à l'attention de l'ensemble des CTT est également mise en place par le MEEM/DGITM. La mission a constaté une demande forte d'ouverture de ces modules de formation continue, considérés comme de très bonne qualité, aux fonctionnaires spécialisés des autres administrations (police, gendarmerie et douanes), ainsi que le développement, sur ces bases, d'échanges d'expériences inter-administratives, sous l'égide de la DGITM.

*b) Par les moyens du ministère de l'intérieur*

Les policiers et gendarmes comportent une petite minorité de spécialistes : unités autoroutières des compagnies républicaines de sécurité (CRS) et gendarmes des escadrons départementaux de sécurité routière (EDSR) ayant parfois une capacité technique de vérification quasiment aussi élevée que celle des CTT. Ce sont :

- 1 042 motards de la sécurité publique (SP) et 596 motards des CRS, 45 motards de la préfecture de police (PP) de Paris (total spécialistes police nationale : 1 683) ;
- 7 200 militaires de la GN répartis en 270 brigades motocyclistes, 40 pelotons d'autoroute et 131 pelotons motocyclistes.

Toutefois, ces spécialistes ne sont pas nécessairement affectés en permanence au seul contrôle des transports routiers, la sécurité routière – plus générale - restant au centre de leurs activités. En outre, pour leur très grande majorité, le reste des policiers et gendarmes opérant sur les routes est constitué de généralistes du contrôle<sup>23</sup>. Ces derniers, ne disposant pas de carte de contrôleur OCTET, seraient incapables, matériellement comme techniquement, de contrôler un chronotachygraphe. Le contrôle des transports routiers ne représente que 1,5 % des activités de la SP et, plus globalement, moins de 1 % de celles de la PN<sup>24</sup> et autour de 1,5 % de celles de la GN<sup>25</sup>. Plus de 7 500 services coordonnés entre les EDSR et les CTT sont organisés par an, soit globalement plus d'un par semaine et par département.

Pour eux, hors services spécialisés, la préoccupation est de réaliser un objectif quantitatif de contrôle. Travaillant d'abord sur GRECO, ils doivent néanmoins prioriser l'alimentation de leurs propres bases de données d'activités (orientées « criminalité ») via leurs logiciels de rédaction de procédures (LRP-GN et LRP-PN), ce qui leur impose une nouvelle saisie manuelle d'informations coûteuse en temps, leur premier souci n'est donc pas d'alimenter exhaustivement GRECO. Ils ont été touchés par des réductions d'effectifs et subissent au quotidien la pression des événements sécuritaires. La remise en cause des

<sup>23</sup> De 20 000 à 30 000 services GN avec ou sans contrôleurs terrestres, soit un minimum de 3 à 4 / semaine / GGD.

<sup>24</sup> La DCCRS n'a pu fournir de données, étant en cours d'équipement du logiciel de suivi de ses activités.

<sup>25</sup> Plus de 360 000 heures /gendarme consacrées au contrôle de la législation des transports par la GN. Ce volume représente près de 4 % du volume d'activité totale consacrée à la sécurité routière pour la GN et près de 7 % de l'activité sécurité routière des EDSR.

programmes montés localement avec les CTT, l'abandon d'actions de contrôle en cours pour intervention sur des faits de sécurité du quotidien se sont traduits par la baisse marquée des actions de contrôle de ces services en 2015. Néanmoins, la police et la gendarmerie ne sauraient en aucune façon abandonner les contrôles routiers, la problématique de sécurité routière restant une donnée majeure de la vie sociale.

*c) Par les moyens du ministère des finances et des comptes publics*

Pour la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), le contrôle des transports routiers ne constitue pas une priorité. Elle dispose néanmoins de motocyclistes, de chiens, de camions scanners mobiles et de véhicules légers équipés de dispositifs de lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI). Les douaniers se concentrent, à quelques exceptions près, sur les seules cargaisons, droits d'accises et taxes « sur les carburants » et « à l'essieu », vérifications que, hors transports de marchandises dangereuses, les autres services ne pratiquent quasiment pas. Le transport de matières dangereuses est néanmoins l'une des cibles de la douane, notamment à proximité des tunnels. Les contrôles sur route sont essentiellement documentaires et ne deviennent physiques que par sondages. Les autres services leur reconnaissent une grande mobilité dans leurs contrôles. L'absence de critères valorisant l'action de contrôle routier dans le budget opérationnel de programme (BOP) limite l'implication des douaniers dont les effectifs ont eux aussi diminué ces dernières années. Le contrôle routier ne représente qu'une très faible part de leurs activités. Ils n'ont pas pour préoccupation permanente d'informer les autres services de leurs constats dans ce domaine (en termes d'identification des entreprises « fautives »). Sans interconnexion, ils ne peuvent pas, de façon automatique, alimenter GRECO.

***1.4.1.4. Le contrôle en entreprise***

Le contrôle en entreprise porte sur l'année écoulée. Alors que policiers, gendarmes et douaniers n'y interviennent le plus souvent que dans le cadre d'enquêtes, il est essentiellement opéré par :

- les CTT essentiellement sous une approche droit des transports (dont vérification du respect des conditions d'accès à la profession, en particulier la condition d'établissement), droit du travail et réglementation sociale européenne ;
- les inspecteurs du travail des pôles travail (T) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. (DIRECCTE)<sup>26</sup> : le périmètre d'action de l'inspection du travail est extrêmement vaste et les contrôles du domaine « transports » ne représentent que 6 % environ de leurs activités, encore ne s'agit-il pas exclusivement du transport routier. Si les inspecteurs du travail participent quelquefois aux contrôles sur route ou parking, l'essentiel de leur activité s'effectue en entreprise. Les contrôles portent sur le respect du code du travail et de la convention collective des conducteurs,

---

<sup>26</sup> Respect du code du travail et des conventions professionnelles du domaine, des règles sociales européennes, lutte contre le travail dissimulé, les fraudes au détachement.

de la RSE (y compris contrôle du chronotachygraphe), le travail dissimulé et les fraudes au détachement. Leur équipement, avec le logiciel SOLID<sup>27</sup>, ne permet pas l'alimentation automatique de GRECO par les résultats de leurs contrôles, qui ne se fait donc qu'irrégulièrement. Rappelons que jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009, il existait une inspection du travail spécialisée « Transports ». A cette date, les inspections du travail spécialisées ont été fusionnées au sein de l'inspection du travail généraliste, désormais unique. Si l'effectif global a légèrement augmenté<sup>28</sup>, les effectifs « experts transport », se consacrant à un éventail large d'entreprises, ont progressivement perdu du savoir faire du contrôle « transport », et se sont par suite réduits. Le nombre de contrôles dans les entreprises de transport s'est également réduit. Toutefois, la direction générale du travail (DGT) a pris conscience de la nécessité de recréer cette capacité technique d'intervention dans le domaine des transports. Dans le cadre de la nouvelle réforme et réorganisation de 2015<sup>29</sup>, des référents transports sont ainsi mis en place et la DGT estime le nombre d'agents effectuant des contrôles d'entreprises de transport à 66 équivalents temps plein (ETP). La nouvelle organisation de l'inspection du travail est destinée à intégrer pleinement la lutte contre le travail illégal et contre les fraudes au détachement européen : création des unités régionales d'appui et de contrôle du travail illégal (URACTI), et d'une unité nationale jouant aussi le rôle de bureau de liaison avec les autres inspections européennes ;

- les inspecteurs de l'Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) : le transport routier s'intègre comme tous les secteurs d'activité dans leur périmètre de responsabilité ; ils s'assurent de la bonne application de la réglementation de sécurité sociale par les entreprises de transport, y compris en cas de détachement, de faux indépendant, de travail dissimulé, etc. Ils interviennent fortement dans la lutte contre le travail illégal. En 2015, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a établi un plan de contrôle aléatoire dans le domaine du transport<sup>30</sup>. Néanmoins, leurs pouvoirs sont limités à leur champ d'action, tandis que les camions étrangers – et donc les entreprises étrangères - sont souvent hors de portée. Sauf en matière de travail illégal, et quelquefois d'actions coordonnées, les contrôles de l'URSSAF sont largement autonomes par rapport aux autres corps de contrôle et les résultats des contrôles ne sont pas intégrés dans GRECO. Pourtant, le rôle de l'URSSAF reste essentiel, car le niveau des redressements de cotisations peut atteindre des montants réellement dissuasifs ;
- les personnels de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) en administration territoriale, au sein

---

<sup>27</sup> Nom de l'entreprise qui a fourni le logiciel.

<sup>28</sup> Les effectifs de l'inspection de travail sont passés de 1 485 en 2006 à 2 595 en 2010, la hausse correspondant pour 57% aux emplois transférés des ministères de l'agriculture et des transports, et pour le reste (475 emplois) à des créations nettes dans le cadre du plan de modernisation. Les effectifs se sont ensuite légèrement tassés (2 462 au 31/12/2014). Source : rapport public annuel 2016 de la Cour des Comptes. Notons un décalage entre les chiffres Cour des Comptes et ceux de la DGT (2 316 en 2010, 2 236 en 2014).

<sup>29</sup> Décret du 20 mars 2014 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>30</sup> Ainsi, en Rhône-Alpes, l'échantillon de contrôle comportait 72 entreprises de transport de moins de 50 salariés.

des pôles concurrence (C) des DIRECCTE. Ils suivent la situation des entreprises et contrôlent particulièrement le respect des délais de paiement entre demandeurs et opérateurs de transport, et les conditions d'une concurrence loyale. Le contrôle routier ne représente guère plus de 2,5% des activités des DIRECCTE et, par (ancienne) région, une dizaine de sociétés contrôlées chaque année. Ponctuellement, les brigades interrégionales d'enquêtes de concurrence (BIEC) interviennent sur demande de la DGCCRF. Tant qu'elle n'a pas abouti, leur action reste discrète car relevant de la concurrence, donc du secret commercial.

Ainsi, dans l'action, sur route comme en entreprise, les contrôles sont menés parfois sur des champs réservés (URSSAF) ou semi-réservés (travail-RSE), ne serait-ce que du fait de la grande technicité requise et de la réservation de quelques activités à certains services (ex. : inscription au registre).

Ces différents « silos » ne communiquent pas nécessairement et la mise en commun des constats n'est pas une nécessité partagée par tous. L'échange d'informations et de données est pourtant l'un des objectifs des protocoles proposés par la DGITM à ses partenaires interministériels, suite à l'instruction gouvernementale de décembre 2013, dont deux ont été signés : avec la Direction générale du travail et la DGCCRF.

La lutte contre le travail illégal et la lutte contre les fraudes au détachement, sous l'égide du ministère du travail, sont cependant des champs de coopération essentiels sur lesquels les agents du MEEM sont le plus souvent associés. Bien qu'ayant été omis dans l'arrêté de composition des comités départementaux de coordination anti-fraude (CODAF)<sup>31</sup>, ils y sont néanmoins régulièrement conviés.

#### ***1.4.1.5. Les autres types de contrôle***

D'autres acteurs interviennent également, ou le pourraient :

- les personnels des services régionaux et départementaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP), outre leur mission de contrôle fiscal sur les entreprises, sont en capacité d'informer les services en charge de la tenue du registre et, plus généralement, les services de contrôle routier, sur la santé financière des entreprises de transport (une entreprise en mauvaise santé financière tendra à violer plusieurs règles pour survivre). Cette possibilité reste largement non exploitée ;
- le Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) : service de liaison avec les sécurités sociales étrangères, il centralise des informations relatives à la bonne application du droit de la sécurité sociale et de la coordination des régimes européens, tant par les entreprises françaises

---

<sup>31</sup> Sous pilotage national de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), il rassemble sous la coprésidence du Préfet et du Procureur de la République du chef lieu du département, les représentants de la police et de la gendarmerie nationales, des administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail et les organismes locaux de protection sociale – Arrêté du 25 mars 2010.

qu'étrangères. Le CLEISS a mis en place un fichier des «certificats A1» permettant de vérifier l'affiliation d'un travailleur détaché dans son pays de rattachement. Il est en pleine montée en puissance et la variété des actions qui pourront lui être demandées, en cours d'exploration, paraît prometteuse ;

- l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), commun à la police, à la gendarmerie, à l'inspection du travail et aux services fiscaux : en lien avec les parquets, il s'attaque au travail illégal en coordonnant les enquêtes aux niveaux régional, national et international. Le transport routier est un domaine relativement neuf pour lui, mais la phase de découverte étant passée avec quelques grandes affaires, il devient productif, dans la limite de ses moyens et de ceux dont les services opérationnels disposent, et également de la bonne volonté des administrations étrangères.

Par ailleurs, comme toutes les entreprises, celles du transport sont soumises à d'autres types de contrôles (fiscal, accidents du travail...).

#### **1.4.2. Les efforts de coordination et le pilotage doivent être poursuivis aussi bien au niveau national, que territorial**

##### ***1.4.2.1. Au niveau central, des textes aux effets limités***

L'instruction du gouvernement du 24 décembre 2013 relative à la régulation et au contrôle des transports routiers insiste en particulier sur la nécessaire coordination des actions menées par les différents services compétents. Elle a été précisée, pour ce qui concerne le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, par une note du directeur des services des transports en date du 20 janvier 2014.

Ces textes permettent d'avoir une description des attentes en matière de politique des transports routiers de marchandises et de voyageurs et de politique de contrôle, en cherchant à préciser la nature et les modalités des coopérations et coordinations à mettre en œuvre entre services.

Concrètement, à ce jour, une large marge de progrès existe encore sur ce dernier point.

La direction des services de transport (DST) a, de fait, une fonction générale de pilotage de l'action et de centralisation – exploitation du renseignement, quantitatif et qualitatif, notamment s'agissant de réunir l'information relative aux dérives de transporteurs étrangers. Elle ne dispose toutefois pas de pouvoirs lui permettant de coordonner l'action des services de différents ministères agissant dans le domaine des transports. L'action de pilotage relative à certaines entreprises de transport affectées par des constats multiples d'écarts à la réglementation reste trop limitée au niveau central pour prendre en compte des dérives systémiques qui ne peuvent relever que des seules directions régionales.

De la même façon, le retour de la DST vers les directions régionales quant aux actions qu'elles auraient entreprises envers telle entreprise française, ou vers telle administration étrangère par rapport aux dérives d'une entreprise de ce pays reste limité. Afin d'aider les DREAL à cibler les entreprises, elle a mis en place des fiches d'information mettant en évidence les dérives de certains transporteurs et l'attention particulière qu'il faut leur porter. L'emploi qui en est fait localement, tel qu'il ressort des entretiens de la mission, reste à bas niveau et, en tout état de cause, certaines « affaires » emblématiques ont été levées et animées au niveau régional puis par l'OCLTI. Selon la DGITM, l'instruction gouvernementale de 2013 et sa déclinaison d'application de janvier 2014, qui fixaient des objectifs sous forme de fourchette n'ont pas vocation à être modifiées tous les ans ; elle n'a donc pas édité depuis de document faisant état de la situation du domaine.

Aucun des services rencontrés n'a évoqué des échanges de type pilotage général avec la DGITM ou d'autres directions. Parmi les projets de protocoles soumis aux autres ministères, deux ont été signés respectivement entre le MEEM et le ministère du travail et, très récemment, entre la DGITM et la DGCCRF.

Par ailleurs, le pilotage dans le domaine de la sécurité routière lui échappe puisqu'il est assuré par la délégation à la sécurité et à la circulation routière (DSCR), laquelle ne dispose toujours pas de conseiller « transports » malgré l'évolution de sa gouvernance depuis 2012.

Enfin, il apparaît que le degré de finesse des modalités de suivi interne des activités et de leurs différents résultats peut varier suivant les directions du ministère de l'intérieur.

#### ***1.4.2.2. Au niveau territorial, des services qui peinent à se coordonner***

L'instruction gouvernementale de décembre 2013 indique qu'une « politique répressive régionale, définie avec l'ensemble des départements ministériels concernés et intégrant fortement le recours à la sanction administrative, permettra d'apporter la juste réponse à des comportements délictueux ». Mais elle n'indique pas qui doit animer les travaux amenant à la définir. Il convient même de se demander si le préalable ne serait pas la définition d'une politique répressive nationale.

Au niveau régional, à aucun moment la mission n'a ressenti une implication directe et forte du préfet dans la coordination des services de contrôle ni n'en a vu de trace, bien qu'il pilote les actions dans le domaine de la sécurité routière. Elle ne s'est cependant rendue que dans trois régions et a mené une téléconférence avec une quatrième. Elle y a constaté que, pour l'essentiel, la coordination du domaine était déléguée aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). La formalisation des dispositifs de coordination régionaux évoquée dans l'instruction du gouvernement de 2013 n'a pas encore trouvé sa réalité à ce niveau. L'inscription épisodique au CODAF de sujets concernant des entreprises de transport en tient parfois lieu, mais c'est malheureusement trop peu au regard des enjeux.

Le même texte attribue en outre une fonction de coordination à la DIRECCTE – Pôle T dans l'élaboration du plan régional de lutte contre le travail illégal et dans la coordination de sa mise en œuvre.

Il a été clair, dans chacun des services régionaux entendus, qu'une volonté de coordination locale s'exprimait, particulièrement par des échanges bilatéraux, plus rarement par des décisions d'action rassemblant plus de deux services. Cette coordination mi-empirique, mi-planifiée trouve une de ses origines principales dans le fait que les CTT des DREAL sont dépendants des forces en uniforme pour mener leurs contrôles. Mais les associations professionnelles de transporteurs se plaignent de situations où une entreprise adhérente voit se succéder dans ses locaux les CTT, les inspecteurs du travail, ceux des URSSAF, voire la PN ou la GN, qui ne se sont donc pas informés les uns les autres de leur planification de contrôles. Si cette situation paraît tout à fait possible à la mission, compte tenu de l'état de l'organisation et de la réalité des moyens disponibles de l'Etat, ses occurrences doivent cependant rester limitées... Elle mérite en tout cas un réel effort de coordination périodique des services de contrôle.

#### ***1.4.2.3. Une activité de terrain qui se heurte à la limite des moyens disponibles***

L'on peut donc estimer qu'aujourd'hui chaque ministère compétent s'efforce bien de formuler et d'atteindre ses objectifs quantifiés de contrôles afin, en particulier, de pouvoir répondre en temps voulu aux exigences des règles européennes. Il demeure cependant que les plans régionaux de contrôle des DREAL s'élaborent et s'exécutent avec une coopération souvent empirique des autres services concernés qui interviennent pour leur part en fonction de leurs disponibilités et de leurs propres priorités.

Si tous les services (police, gendarmerie, douanes, DIRECCTE - avec ses inspecteurs du travail et inspecteurs de la DGCCRF -, inspecteurs de l'URSSAF) font preuve d'une réelle motivation sur le sujet du contrôle du transport routier, ils ne peuvent consacrer à cette activité le plus souvent qu'une part extrêmement faible de leurs temps d'intervention, à l'exception, bien sûr, des services spécifiquement dédiés.

Dès lors, beaucoup d'actions de contrôle sont effectuées par les services isolément ou de manière bilatérale, rares étant les opérations impliquant la majorité de ces services et pratiquement jamais la totalité d'entre eux.

De surcroît, l'information en amont et en aval des opérations ne circule le plus souvent qu'imparfaitement, de même que la remontée de ces informations vers les administrations centrales.

De fait, il apparaît une absence de pilotage régional de l'activité de contrôle des transports routiers qui se traduit notamment par la faible implication du corps préfectoral pour un sujet qui n'est pour l'essentiel perçu qu'à travers ses dimensions sécurité routière ou préservation de l'emploi, notamment à l'occasion de la mise en œuvre des décisions des CODAF.

#### ***1.4.2.4. Des freins très nombreux à la productivité***

Les raisons d'une telle situation sont multiples :

- les nombreuses autres priorités qui sont celles aujourd'hui des services en tenue (police, gendarmerie, douanes) ;
- le sentiment que le relevé des infractions des conducteurs étrangers et leur sanction restent pour l'essentiel sans effet, du fait du niveau jugé trop faible des consignations et des sanctions et de la difficulté de poursuivre hors de nos frontières ;
- l'absence d'instance de pilotage régional qui – au-delà des quelques conventions bilatérales locales interservices existantes - permettrait aux services d'échanger régulièrement sur les objectifs, les méthodes et les résultats ;
- l'absence d'un réel pilotage national où, là encore, une fois échangées les informations, seraient définis les objectifs, les moyens à mettre en œuvre par tous (malgré des conventions de coopération signées entre certains services), et analysés les résultats ;
- l'absence de connaissance du suivi des actions judiciaires et des décisions éventuellement prises par les tribunaux ;
- l'interopérabilité imparfaite des outils techniques et informatiques ;
- les formations insuffisantes des services généralistes sur la matière très complexe que constitue le contrôle routier ;
- la situation économique du transport routier en France, qui tend à limiter le niveau des sanctions proposées (notamment en CODAF) ;
- la situation propre de certains services (au niveau de l'organisation et des effectifs).

Malgré toutes ces difficultés, il convient d'insister sur la motivation des agents et leur esprit de travail en commun, qui est bien sûr lié parfois à la coopération de terrain incontournable pour certains d'entre eux (par exemple contrôleurs des transports terrestres et forces en tenue), mais aussi à leur volonté d'obtenir les meilleurs résultats possibles dans leurs différents domaines de compétence.

#### **1.4.3. Les volumes des contrôles et leur exploitation**

L'information montante relative aux contrôles exécutés, aux moyens utilisés et à leurs résultats est imparfaite. Le ministère chargé des transports n'a de certitude que s'agissant de ses moyens propres, les contrôleurs des transports terrestres.

La raison de cette situation tient notamment au fait que les contrôleurs d'autres services (PN et GN par exemple) privilégient l'enregistrement des résultats de leurs activités selon les formats de recueil de leur ministère et de leur organisation propre, ne remplissant souvent qu'à minima les cadres de saisie d'OCTET.



En outre, s'y sont ajoutés les effets de la grève du zèle à l'enregistrement complet des données de contrôle dans leurs systèmes propres de suivi des activités, par les personnels des pôles C et T des DIRECCTE.

#### ***1.4.3.1. Les contrôles sur route***

Sur la période 2013-2014, 1 053 692 chauffeurs (958 901 véhicules) ont été contrôlés en bord de route sur le territoire national français. Lorsqu'il est réalisé par les CTT (201 127 véhicules, soit environ 20 %), le contrôle donne lieu à la rédaction d'un bulletin de contrôle standardisé qui est intégré dans l'outil informatique GRECO ; quand le contrôle est réalisé par d'autres corps, notamment par les forces de police et de gendarmerie, seules les infractions font l'objet d'un relevé systématique.

Sur cette même période, 168 658 véhicules ont été contrôlés non conformes. Les infractions relevées dans le cadre du contrôle technique routier donnent alors lieu à des sanctions pénales allant de la contravention de troisième classe pour des feux défectueux, au délit pour les infractions concernant le chronotachygraphe ou le limiteur de vitesse. Les seules forces de contrôle du ministère chargé des transports ont immobilisé 1 510 véhicules en raison d'au moins une défaillance liée à l'état du véhicule.

Dans la continuité de l'instruction gouvernementale de 2013 et de sa déclinaison d'application de janvier 2014, la DST a rénové son infocentre et a mis en place un suivi des activités des DREAL (voir annexe n°4).

#### ***1.4.3.2. Les contrôles en entreprise***

Le contrôle en entreprise est susceptible de couvrir de nombreux aspects tels que le droit du travail national (hygiène et sécurité, droits syndicaux, etc.), certains aspects économiques (délais de paiement par exemple), l'acquittement des taxes et redevances fiscales et sociales et, plus spécifiquement, l'application des règles européennes, notamment du règlement social européen propre au transport routier.

Pour cette seule dernière réglementation, le nombre de journées contrôlées en entreprises a été de 3 822 619 pour 2013-2014, correspondant à 85 392 conducteurs. Ainsi, 2 565 786 de ces journées ont été contrôlées par les CTT (67 %) et 1 257 833 étant réalisées par les inspecteurs du travail (voir annexe n°4).

#### ***1.4.3.3. Les problématiques de recueil d'information***

Pour plusieurs services la priorité est donnée au recueil d'informations ayant un « poids » dans le rapport d'activité de leur organisation propre et de leur ministère. Ainsi, les bases de données de la police et de la gendarmerie sont structurées par ce qui est prioritaire pour ces services, soit les atteintes aux personnes et aux biens. L'enregistrement des activités de contrôle routier, orientées principalement vers la sécurité routière pour la PN et la GN, n'appelle pas pour elles le degré de précision souhaité par la DGITM : par exemple, les VUL n'y sont pas l'objet d'un suivi particulier,

la nationalité des véhicules non plus, etc. De nombreuses données intéressant le ministère chargé des transports ne sont donc pas naturellement répertoriées par les agents d'autres ministères. Etant par ailleurs astreints à ressaisir manuellement dans leurs systèmes d'information propres leurs données d'activité de contrôle, ils ne font alors figurer dans OCTET que le minimum leur paraissant utile. GRECO, dans lequel devraient en théorie se déverser les informations recueillies via OCTET ou SOLID, et qui est le système devant donner au ministère chargé des transports la vision stratégique de la situation du transport routier, n'en donne encore qu'une vision imprécise.

A l'identique, si les services peuvent donner le nombre de contraventions de toutes classes et délits constatés par leur personnel, et aussi indiquer le montant d'amendes forfaitaires infligées et de consignations recueillies, ils n'ont aucune certitude de ce que deviennent ces consignations et contraventions qui appellent comparution devant les tribunaux. Sauf à se rendre périodiquement au greffe du tribunal pour s'enquérir des suites que les propositions de sanction ont pu avoir, l'information ne leur parviendra jamais.

#### **1.4.4. Le dispositif de sanctions judiciaires**

##### ***1.4.4.1. Le contexte des sanctions***

La charge des tribunaux est extrêmement lourde et le transport n'en représente qu'une part minime, peut-être moins prioritaire que d'autres domaines de la justice. La fonction est donc confiée à des juges, souvent jeunes, pour deux à trois ans. Ils sont affectés à d'autres fonctions au moment où ils commencent réellement à maîtriser le domaine. Alors que les entrepreneurs comparaissent rarement devant eux, les juges ont par ailleurs une relative réserve à sanctionner les conducteurs, personnel souvent peu payé au regard de ses heures de travail et de ses conditions de vie.

La non-priorité du secteur routier dans un contexte budgétaire très tendu se concrétise aussi par la rareté des poursuites à l'étranger. Celles-ci n'interviennent que lorsque des organismes comme l'OCLTI, aidés par le CLEISS, parviennent à construire un dossier solide en France, relatif à de probables montages frauduleux en termes, notamment, de cabotage et de détachement.

La diversité des pratiques des parquets ne facilite pas la définition d'une politique pénale claire et cohérente sur l'ensemble du territoire. C'est certes une avancée partagée lorsque la DREAL et un ou plusieurs des parquets de la région parviennent à établir un barème de sanctions uniforme et stable applicables sur leur ressort, parfois même sous forme de convention, mais cela reste encore insuffisant.

##### ***1.4.4.2. Les sanctions pénales***

Le dispositif de sanctions pénales (voir annexe n° 5) comprend des amendes et des peines de prison. Dans le cas de contraventions de 5<sup>ème</sup> classe et de délits, la

présentation au tribunal s'impose. Dans le cas de véhicules étrangers dont l'équipage a commis un délit ou une contravention ne faisant pas l'objet d'un paiement immédiat, les services perçoivent une consignation qui permet de « pré-sanctionner » l'entreprise, la consignation étant définitivement acquise à l'Etat si l'entreprise ne la conteste pas ou ne se présente pas au tribunal.

Les données statistiques dont dispose le ministère de la justice ne permettent pas de distinguer les infractions poursuivies et jugées selon le type de véhicule concerné (poids lourds, autocars ou véhicules légers), ni selon la nationalité de l'entreprise propriétaire ou locataire du véhicule. C'est en effet la personne poursuivie, condamnée ou relaxée pour une infraction qui est comptée et non pas le véhicule. Dès lors, il n'est pas toujours possible de faire la part dans les données du ministère de ce qui relève strictement du transport routier de marchandises ou de personnes, « lourd » ou « léger », VUL compris.

*a) Mise en œuvre du dispositif de sanctions par les tribunaux*

S'agissant de délits (jugés en tribunal correctionnel) et contraventions de 5<sup>ème</sup> classe, entre 2010 et 2014, le nombre de condamnations correctionnelles est stable à environ 3 000 pour les personnes physiques et en progression significative pour les personnes morales (528 en 2009, 1 422 en 2013) indépendamment des condamnations du dirigeant de l'entreprise de transport, en principe pénalement responsable des infractions à la réglementation sociale des transports routiers.

En 2014, les condamnations les plus nombreuses concernent les infractions à la réglementation sociale (2 475 infractions) et celles relatives au transport de marchandises (763 infractions).

En ce qui concerne les contraventions de 5<sup>ème</sup> classe, la répartition entre les différents groupes d'infractions est de même nature que celle constatée pour les délits avec une majorité d'infractions à la réglementation sociale et très peu d'infractions à la réglementation des transports routiers de personnes, avec respectivement 4 710 et 207 infractions ayant donné lieu à condamnation.

En 2014, le montant moyen des amendes prononcées est de 580 € pour les contraventions de 5<sup>ème</sup> classe et de 2 100 euros pour les délits. Celui des amendes prononcées envers les personnes morales est proche de celui prononcé pour les personnes physiques : ainsi, en 2013, il était de 680 € pour les condamnations contraventionnelles de 5<sup>ème</sup> classe et de 2 085 € pour les condamnations délictuelles. En principe, le montant encouru pour les amendes correctionnelles infligées aux personnes morales est cinq fois supérieur à celui des personnes physiques.

S'agissant de contraventions des catégories 1 à 4, il y a eu 9,3% de relaxes en 2014 (699) pour 6 782 condamnations dont 5 134 par ordonnance pénale. Les amendes peuvent ici être forfaitaires et, dès paiement de la somme, l'action s'éteint.

Agréger les résultats des différents services impliqués dans le contrôle des transports routiers en termes de contraventions constatées et de sanctions correspondantes est difficile. Le nombre de ces services et l'intérêt que représente ce type d'action dans la masse de leurs missions les fait enregistrer leurs résultats de façon diverse. La réalité des consignations et amendes de 5<sup>ème</sup> catégorie conservées figurent ci-avant (chiffres de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice (DACG)).

*b) Mise en œuvre du dispositif de sanctions par l'inspection du travail :*

- Contrôles RSE en 2014 : 2 100 entreprises de TRM et 299 de TRV ont été contrôlées. Total : 2 399
- Travail illégal : 93 entreprises de déménagement ont été contrôlées, avec un taux d'infraction constaté de 14,8 %, à 100 % du travail dissimulé.

En 2014 : 2 594 entreprises de transport ont été contrôlées, dont 57% de transport routier, soit 1 479 (dont environ 320 de TRV). Le secteur du transport routier totalise 52 % des infractions constatées dont 46 infractions à l'emploi d'étrangers sans titre de travail.

*c) Mise en œuvre du dispositif de sanctions au ministère de l'intérieur*

### **Police nationale hors préfecture de police de Paris**

En 2014, les CRS ont constaté 8 744 infractions à la législation sur les transports routiers, parmi lesquelles 412 délits et 8 332 contraventions (soit 1,8 % de l'activité globale de police routière des CRS), alors que les motards de la direction centrale de la sécurité publique constataient 9 305 infractions à la législation sur les transports routiers, *représentant 8 919 contraventions et 386 délits.*

Pour la direction centrale de la sécurité publique (DCSP)<sup>32</sup> : 2 874 infractions de classe 1 à 4 ont été poursuivies en amendes forfaitaires majorées (AFM) (soit 633 195 €), 1 066 l'ont été en ordonnance pénale (OP) et 771 en condamnation délictuelle (CD).

Le montant de l'encaissement immédiat (consignations et AFM) est de 3 830 185 €.

Pour les CRS : 412 infractions au code de la route ont été constatées, pour 8 333 infractions hors code de la route pour les transporteurs, dont 5 155 infractions au temps de conduite et de repos, 2 025 relatives au contrôle des conditions de travail, 900 pour transport de voyageurs ou de marchandises sans licence, 204 pour infraction relative au transport de matières dangereuses (TMD).

---

<sup>32</sup> Ici, comme s'agissant des chiffres suivant concernant les CRS, il s'agit d'affaires clôturées par la justice, dont le nombre diffère des affaires constatées sur le terrain par les forces en uniforme.

Les CRS ont appliqué 21 552 amendes forfaitaires pour un montant de 1 676 767 € et enregistré 939 consignations pour un montant initial (potentiel) de 2 153 458 €.

### Les actions de la préfecture de police de Paris

Les résultats de l'activité globale de la sous-direction régionale de la circulation et de la sécurité routière (SDRCSR) de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) sur l'Île de France de 2012 à 2015 quant au nombre et au montant des infractions constatées lors de contrôles de transports routiers de marchandises et de voyageurs sont les suivants :

#### **Nombre total des infractions constatées dans les transports routiers de marchandises et de voyageurs**

	2012	2013	2014	2015
<b>Infractions relevées</b>	13 507	20 182	22 889 dont TRM : 20 236	15 592
<b>Nombre de délits</b>	786	967	1 070 dont TRM : 877	992
<b>Nombre de 5ème classe</b>	6 094	8 673	9 421 dont TRM : 7 736	4 954
<b>Nombre de la 1ère à la 4ème classe</b>	6 627	10 545	12 496 dont TRM : 11 623	9 646

Chiffres DOPC/SDRCSR

#### **Montant total des sanctions appliquées dans les transports routiers de marchandises et de voyageurs**

	2012	2013	2014	2015
<b>Délits</b>	1 572 000 €	1 934 000 €	2 140 000 €	1 984 000 €
<b>5ème classe</b>	4 750 500 €	6 504 750 €	7 065 750 €	3 715 500 €
<b>1ère à la 4ème classe</b>	700 540 €	1 114 712 €	1 320 952 €	1 019 678 €
<b>TOTAL</b>	7 023 040 €	9 553 462 €	10 526 702 €	6 719 178 €
<b>dont consignations</b>	1 355 662 €	1 163 490 €	1 689 073 € TRM : 1 404 342 €	1 418 254 €

Chiffres DOPC/SDRCSR

La politique de contrôle des transports routiers de marchandises et de voyageurs de la SDRCSR/DOPC a parfaitement fonctionné jusqu'en 2015, année des attentats terroristes. L'évolution des contrôles et des infractions constatées en est la preuve. Puis l'activité a chuté de 34% avec seulement 15 592 infractions constatées. Le montant total des amendes correspondantes est passé de 10 526 702 € en 2014 à 6 719 178 € en 2015 soit une baisse de 35%.

## Gendarmerie

NATURE D'AFFAIRE	C2 à C5	Délit	TOTAL	%/TOTAL
<b>TOTAL du nombre d'affaires</b>	<b>96 276</b>	<b>2 848</b>	<b>99 124</b>	
Poids et dimensions / Transports exceptionnels	30 974		30 974	31,2%
Barrière de dégel / interdictions et restrictions de circulation	6 667		6 667	6,7%
<b>Activité de transporteur</b>	<b>5 631</b>	<b>1 112</b>	<b>6 743</b>	<b>6,8%</b>
<b>Conditions de travail dans les transports</b>	<b>51 592</b>	<b>1 646</b>	<b>53 238</b>	<b>53,7%</b>
Réglementation du transport des matières dangereuses	1 412	90	1 502	1,5%

Chiffres DGGN

### *d) Mise en œuvre du dispositif de sanctions par le MEEM*

- Contrôle en entreprise : 3 439 entreprises sur 66 961 enregistrées ont été contrôlées en 2014, soit 5,14 %<sup>33</sup>, pour 44 086 conducteurs, soit 1 503 372 journées-conducteur contrôlés ; 1 092 PV ont été délivrés.

- Contrôle en bord de route : sur 100 160 véhicules contrôlés, 30 348 infractions ont été constatées dont 16 364 infractions à la RSE, 3 665 infractions aux règles du transport public routier, 8 211 au code de la route, 1 601 infractions aux règles du transport des marchandises dangereuses, 313 à la réglementation du travail et 181 à la formation des conducteurs. 2 800 000 journées /conducteur ont été contrôlées.

### *e) Mise en œuvre du dispositif de sanctions par les moyens de la DGCCRF en DIRECCTE*

En 2014, 8 119 vérifications ont été réalisées lors de contrôles des transports routiers (soit 1,4 % du total des vérifications menées).

#### **1.4.5. Les sanctions administratives sont trop faibles, sous-utilisées et concernent surtout des PME françaises**

Outre le dispositif de police administrative, sur route, qui va permettre l'immobilisation de véhicules (tracteurs et remorques) jusqu'à leur remise en capacité de rouler sans danger, on trouve un système de sanctions administratives, appliquées par le préfet de région<sup>34</sup> aux entreprises dont les défaillances ou débordements ont fini par

<sup>33</sup> Sachant que des entreprises constatées lourdement fautives lors d'un contrôle ont de sérieuses chances d'être re-contrôlées l'année suivante, il faudrait donc, statistiquement et à effectif constant, plus de 20 ans pour que les seuls CTT parviennent à contrôler l'ensemble des entreprises françaises, d'où l'importance de la coopération avec la DGT.

<sup>34</sup> Exemple du préfet de la région Centre-Val-de-Loire qui a immobilisé quatre mois plusieurs véhicules d'une entreprise pour fraudes répétées au chronotachygraphe et interdit de territoire pendant un an deux sociétés de transport (belge et luxembourgeoise) pour fraude au cabotage.

justifier leur passage en Commission territoriale des sanctions administratives (CTSA)<sup>35</sup>, qui peut proposer:

- l'immobilisation de véhicules dans les parkings de l'entreprise avec suspension temporaire des licences ;
- le retrait de licence de transporteurs et la perte d'honorabilité ;
- l'interdiction temporaire de pratiquer le cabotage, qui peut atteindre jusqu'à un an.

Dès lors que la répartition minimale des contrôles entre route et siège de l'entreprise implique par construction un contrôle tourné plus vers les entreprises françaises qu'étrangères, le dispositif de sanctions s'applique aussi plus souvent aux premières. Celles-ci doivent en outre répondre à des règles françaises plus sévères que celles édictées par la Commission européenne et se trouvent donc plus exposées aux sanctions que leurs concurrentes. Toutefois, la Commission, à qui cette problématique a été exposée, considère que chaque entreprise est contrôlée dans son propre pays. Il y a là une absence de prise en compte de la présence sur nos routes de véhicules étrangers, sans proportion avec ce qui se passe dans des pays d'origine (et non de transit comme la France).

L'immobilisation de véhicules, sanction fréquemment prise en CTSA, vient donc s'ajouter à ce handicap. Il s'agit de la plus dissuasive pour les transporteurs. Pour les véhicules étrangers, elle ne s'exerce quasiment que sur route et sera toujours de courte durée car la liberté de circulation des marchandises appelle à minimiser l'impact des contrôles sur les mouvements de véhicules. Hors immobilisation due à une exigence de remise en conformité du véhicule et de sa charge aux normes de sécurité routière, l'immobilisation pour attente de paiement de consignation ne durera que le temps pour le transporteur étranger de fournir à son conducteur les moyens de paiement. Ils sont souvent déjà embarqués dans la cabine, soit sous forme de billets de banque, soit sous la forme d'une carte bancaire. Dès paiement, le véhicule peut reprendre sa route. En outre, les CTT comme les forces en tenue ne disposent que très exceptionnellement de moyens physiques d'immobilisation (sabot de Denver ou chaîne avec cadenas) et il arrive, certes rarement, qu'un véhicule « immobilisé » quitte la zone d'arrêt sans en avoir reçu l'autorisation, le conducteur pouvant aller jusqu'à abandonner ses papiers et ceux du véhicule. Il n'existe pas, en tant que telles, de sanctions administratives d'immobilisation sur route, ni de durée modulée en fonction des défaillances constatées.

Par ailleurs, le décret n° 99-752 du 30 août 1999 relatif au transport routier de marchandises et l'arrêté du 19 novembre 1999 relatif à la sous-traitance dans le domaine du transport public routier de marchandises<sup>36</sup> indiquent que celle-ci « *ne peut excéder 15 % du chiffre d'affaires annuel de l'activité de transport public routier de marchandises de l'entreprise donneur d'ordres* ». Les entreprises sont tenues à l'enregistrement de toutes leurs opérations de sous-traitance et à leur déclaration annuelle. Les officiers et

---

<sup>35</sup> Composées de représentants de l'Etat (DREAL, DIRECCTE), des usagers des transports de marchandises et de personnes, de représentants des entreprises de transport routier, des salariés des entreprises de transport routiers, elles sont présidées par des magistrats administratifs et proposent des sanctions au préfet.

\*\*En application de la loi n° 92-1445 du 31 décembre 1992 relative aux relations de sous-traitance dans le domaine du transport routier de marchandises.

agents de police judiciaire (OPJ et APJ), les CTT et les inspecteurs de la DGCCRF ont vocation à contrôler le respect de ce seuil qui concerne tous les transporteurs, français et étrangers, réalisant des opérations en France. Les auxiliaires de transport, bien qu'étant à la charnière entre offre et demande, n'ont pas d'obligation d'ouverture aux contrôleurs des transports terrestres des informations relatives aux échanges qui sont passés par leur entremise.

En outre, la justice pénale ne poursuit qu'exceptionnellement les entreprises étrangères sur leur territoire de rattachement et la coordination du renseignement sur les dérives d'équipages d'une même entreprise étrangère reste faible. En revanche, les passages en CTSA d'entreprises étrangères, se traduisant pour celles-ci par une interdiction temporaire de cabotage, restent rares<sup>37</sup>.

#### **1.4.6. Les contrôles sont centrés sur le véhicule et le conducteur et non sur les systèmes organisés de fraude**

En France, les contrôles sur route sont centrés sur le véhicule et son conducteur, quelle que soit leur nationalité et, en entreprise, par construction, sur les entreprises françaises. Les systèmes organisés de fraude dans lesquelles certains transporteurs inscrivent leurs activités sont difficiles à détecter et, en conséquence, peu ciblés

La cible, en jours à contrôler, fixée par l'Union européenne, est fondée sur le seul nombre de poids lourds enregistrés en entreprises françaises, multiplié par un nombre de jours moyens travaillés (223).

Les exigences quantitatives de contrôle minimum encadrant l'activité au niveau européen amènent ensuite à privilégier le contrôle des entreprises nationales. L'objectif est de contrôler au moins 50 % des jours ouvrés en entreprise (ne concernant donc que des entreprises à 100 % françaises) et au moins 30 %<sup>38</sup> sur la route, les contrôles routiers ne devant pas marquer un ciblage particulier sur les véhicules des entreprises non établies. En 2014, 59% des véhicules de transport contrôlés sur route étaient apparemment non résidents, le pourcentage de journées contrôlées au total (route + entreprises) consacrant cependant essentiellement le contrôle des entreprises françaises.

La productivité des contrôles sur route est faible. Un contrôle correct de véhicule demande de 45 mn à 1h30. Un binôme de contrôleurs, dans une demi-journée, ne vérifiera probablement que quatre à douze véhicules, français ou étrangers. Il devra ensuite changer d'emplacement, l'information relative à sa position géographique s'étant rapidement diffusée comme c'est le cas pour toutes les forces de contrôle. La productivité du contrôle en entreprise française est tout autre puisque c'est toute la flotte du transporteur qui sera contrôlée et sur une période d'activité allant jusqu'à un an (contre

---

<sup>37</sup> La DGITM effectue le suivi en temps réel des interdictions de cabotage et en informe l'ensemble des DREAL et des CTT, notamment via son site intranet.

<sup>38</sup> Cf. IM du 20 janvier 2014 « fiche de précision de l'instruction gouvernementale interministérielle du 24 décembre 2013 relative à la régulation et au contrôle dans le secteur du transport routier », p. 5 à 7.



29 jours sur route). Pour autant, les chaînes de fraude, notamment celles combinant acteurs nationaux et internationaux, restent difficiles à détecter.

La remontée des informations sur les constats en bord de route et leur exploitation dans GRECO devraient permettre de cibler les sociétés appelant soit une série de contrôles systématiques spécialisés sur les véhicules d'une même entreprise ou d'un même groupe (sur les défauts déjà constatés), soit une prise de sanction en CTSA (interdiction temporaire de cabotage), soit une action d'envergure internationale assise sur une commission rogatoire. La mission n'a pu quantifier les actions organisées par la DGITM autour de contrôles systématiques de certaines possibles défaillances identiques sur les véhicules d'une même entreprise étrangère et le nombre de celles-ci s'étant vu interdire temporairement de cabotage en France. La mise en œuvre effective de commissions rogatoires, relativement récente et souvent étendue dans le temps sur plusieurs mois voire plusieurs années, ne permet pas encore de disposer de données claires sur la question.

Une telle action devient moins aisée lorsqu'il s'agit d'entreprises étrangères, suivies au niveau central français. En principe, il est possible, sur la base de la fréquence d'apparition d'un nom d'entreprise étrangère fautive, de décider de cibler tout particulièrement ses camions pour les contrôler sur route, a fortiori, si l'on a découvert un chronotachygraphe trafiqué à bord d'un d'entre eux. Par contre, la mise à jour des registres étrangers, en vue d'une remise en cause de licences de transporteur, semble<sup>39</sup> se heurter aujourd'hui pour beaucoup d'entre eux, soit à l'inexistence d'un tel registre, soit au silence et à l'immobilisme d'administrations nationales qui ne veulent pas porter atteinte à cet outil économique<sup>40</sup>.

#### **1.4.7. Les difficultés d'action du corps de contrôle des transports terrestres**

Les CTT ont été assimilés à un corps administratif pour leur faciliter un débouché vers la catégorie A (la catégorie A technique est contrainte par les règles internationales de reconnaissance du diplôme d'ingénieur). Le corps, qu'ils considéraient comme un corps technique (formé dans les écoles de techniciens) a été ensuite fondu dans le corps des secrétaires administratifs. Si ce statut facilite les parcours de carrière des meilleurs éléments, qui ont ainsi un accès à la catégorie A, cette opportunité est d'application rare et aboutit toujours au changement de domaine du nouveau promu. En outre, travaillant sur route et appelés à opérer des contrôles en entreprise, les CTT considèrent que le statut de secrétaire administratif (SA) ne reflète en rien leur technicité et leur travail dans un monde bien loin de celui des bureaux. Ils souhaitent de ce fait fortement un changement de statut (retour à la situation ex-ante ou autre).

En l'état, les CTT n'ont pas de pouvoir d'interception des véhicules qu'ils sont appelés à contrôler. Seule leur chasuble les distingue du flux des usagers de la route. Ils

---

<sup>39</sup> Les services français avancent des difficultés avec la Pologne que l'administration belge déclare ne pas rencontrer.

<sup>40</sup> La Belgique aurait cependant réussi récemment à convaincre la Pologne du bien fondé de certaines actions de contrôle qu'elle lui recommandait en faisant valoir les pertes de recettes de cotisations sociales induites par la minoration des temps de travail déclarés par les transporteurs et le non respect des salaires belges lors des détachements.

ne sont pas armés, ne le souhaitent pas, mais disent se sentir protégés s'ils ont à leur côté des agents de l'Etat armés. Ils ne sont pas non plus OPJ ou APJ. Ils considèrent qu'intercepter un camion ou un autocar dans un flot de véhicules ou l'y réinsérer demande une technicité qu'ils n'ont pas et ne souhaitent pas acquérir<sup>41</sup>. De ce fait, leur activité de terrain dépend en grande partie de la disponibilité, pour les accompagner, de forces en tenue : douane, police ou gendarmerie. Une des raisons majeures du sous-emploi des systèmes de pesage en marche (SPM) tient dans cette difficulté. Cette dépendance s'accroît dès qu'il s'agit de mener des contrôles le week-end ou de nuit, sans compter le fait que, de leur côté, il n'est fait appel qu'au seul volontariat pour travailler sur ces créneaux. Aussi, on rencontrera davantage de contrôles de CTT en journée ; la nuit et le week-end, ils sont moins présents. Les transporteurs et les conducteurs le savent très bien. Il est néanmoins rappelé que, hors marchandises particulières, l'essentiel du trafic PL supérieur à 7,5 t est interdit du samedi de 22 heures à 22 heures le dimanche ainsi que la veille des jours fériés de 22 heures à 22 heures le lendemain.

Leurs pouvoirs sont cependant étendus (voir annexe n° 5) et l'analyse de l'impact de cette organisation par rapport à la prolifération de VUL sur certains itinéraires mérite d'être menée.

#### **1.4.8. L'immobilisation est peu pratiquée en France**

Ce qui importe au transporteur c'est que son camion roule. La mission a pu constater que, dans certains pays européens, l'immobilisation en bord de route est employée en tant que sanction à part entière et que là où cela se pratique, les conducteurs sont beaucoup plus attentifs au respect des règles de circulation. L'emploi fréquent de ce type de sanction fait défaut à la France où elle n'existe tout simplement pas hors remise en état de circuler ou délai nécessaire au règlement d'une amende ou à l'enregistrement d'une consignation. Sa mise en œuvre, si elle prend du temps par défaut de réaction de l'entreprise, crée un handicap supplémentaire pour l'administration puisque, si l'agent de contrôle quitte les lieux avant la fin de la cause d'immobilisation, il doit saisir l'OPJ de la situation et lui remettre la carte grise du véhicule afin que cet OPJ soit en capacité ensuite de lever l'immobilisation, ce qui crée une lourdeur inutile.

#### **1.4.9. L'évolution organisationnelle des métiers du transport échappe largement au contrôle**

Les métiers anciens d'auxiliaires de transport (commissionnaires de transport notamment) et les bourses de fret semblent s'être considérablement développés à l'ère de l'internet et du E-commerce, agents majeurs de la fluidité du marché, et ils sont l'une des raisons de la course à la minimisation des coûts de transport.

---

<sup>41</sup> Selon l'avis de la majorité des représentations syndicales rencontrées par la mission.

N'assurant qu'une fonction d'intermédiation entre demandeurs de transports et offreurs, qui agissent éventuellement eux-mêmes en cascade, les bourses sont un lieu de concentration de l'information qui reste largement opaque aux contrôleurs.

Certains auxiliaires de transport peuvent être d'anciens transporteurs qui, après avoir créé une entreprise à l'étranger, ont arrêté toute activité officielle de transport en France et sous-traitent (faussement) les commandes de transport qu'ils reçoivent, quasi exclusivement avec leur société hors frontières qui peut parfois n'être qu'une coquille vide, les véhicules (immatriculés à l'étranger) et les conducteurs (recrutés à l'étranger) réalisant leurs transports quasi exclusivement en France où ils stationnent, ces conducteurs étant relevés toutes les deux semaines à trois mois.

Dès lors et quelles que soient les activités, elles ne font l'objet d'aucun contrôle, alors qu'elles génèrent de grandes quantités d'informations intéressantes pour mieux comprendre et donc appréhender les activités des transporteurs.

## **1.5. LES MATÉRIELS, LOGICIELS ET FICHIERS SONT PEU OU PAS HOMOGENES ET PARFOIS INSUFFISANTS**

### **1.5.1. Les évolutions des matériels et les difficultés de cohérence**

#### ***1.5.1.1. Les matériels***

Les matériels mis en œuvre dans le cadre du contrôle des transports routiers sont nombreux (voir annexe n° 9) :

- certains sont installés sur les véhicules contrôlés (chronotachygraphe, disques et cartes du véhicule et du conducteur) ;
- d'autres servent à accéder aux informations contenues dans les trois éléments précités : carte de contrôleur, clef de déchargement, poste informatique (portable ou autre) et à les traiter (logiciels OCTET pour la PN, la GN, les CTT, SOLID pour l'inspection du travail, ..., outil d'aide à la détection des fraudes) ;
- d'autres, comme les systèmes de pesage en marche (SPM), servent à cibler les véhicules appelant un contrôle approfondi ;
- d'autres servent à consolider les informations ainsi recueillies auprès d'une base de données des acteurs du transport routier (GRECO WEB) ou à accéder à une partie de ces informations (INFOCENTRE) et en préparer le transfert vers la Commission européenne ;
- d'autres, enfin, sont reliés au système de sanction automatique : radars, caméras de feux.

A ces équipements centraux pour le contrôle s'ajoutent des matériels périphériques : stations de pesage à l'arrêt ou à vitesse réduite (pesons mobiles), systèmes

de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) couplés avec ces stations de pesage ou équipant les véhicules des services de contrôle (PN, GN, douane), radars sélectifs.

### ***1.5.1.2. Les chronotachygraphes***

Les chronotachygraphes enregistrent sur 28 jours les temps de repos et les temps consacrés à la conduite et aux différentes activités du conducteur, ainsi que, sur les dernières 24 heures, les kilométrages et les vitesses pratiquées. Dans leur version électronique, ils permettent, à partir de logiciels adéquats une sortie automatique de la liste des anomalies. Les futurs chronotachygraphes disposeront d'enregistrements périodiques des données du système global de positionnement géographique (GPS) et seront interrogeables à distance. Mais leur mise en place ne commencera, au mieux, qu'en 2019 et devrait s'étendre jusqu'en 2035.

### ***1.5.1.3. Les stations de pesage en marche***

Les SPM permettent de peser les véhicules dans leur voie de circulation, sans les ralentir, ni les détourner. Elles indiquent non seulement les poids par essieu en fonction de la silhouette des véhicules, mais également la vitesse instantanée des véhicules (toutes catégories), dont la connaissance est un élément important pour la lutte contre les fraudes au limiteur de vitesse.

Les mesures issues des SPM n'ont toutefois pas une fiabilité suffisante pour permettre un contrôle-sanction automatisé, mais permettent d'améliorer l'efficacité des contrôles : en effet, les PL interceptés selon cette méthode sont dans plus de 85 à 90 % des cas en infraction, contre 20 à 30 % avant mise en place de ces stations. L'efficacité de ce nouveau dispositif incite également les services à accentuer la pression de contrôle des surcharges.

A ce jour, seulement 29 stations sont en fonctionnement, réparties sur l'ensemble du territoire, le long des 21 500 km de routes nationales dont 9 000 concédées, soit 2 % du linéaire total français<sup>42</sup>. Elles ne permettent pas<sup>43</sup> de verbaliser automatiquement mais ce sont de bons outils d'aide au contrôle des surcharges des PL.

Ainsi, lors des opérations de contrôle réalisées sur des aires dédiées, le PL supposé en surcharge peut être arrêté et verbalisé s'il l'est effectivement. La constatation de la surcharge est établie à l'aide d'un pesage statique réalisé avec un peson homologué pour le contrôle répressif des surcharges, présent sur l'aire de contrôle. Ce sont 50 000 PL qui font ainsi l'objet de pesées en statique chaque année. Enfin, des informations provenant d'environ 120 millions de véhicules, dont 23 millions de PL, sont recueillies chaque année par les 29 stations de pesage.

---

<sup>42</sup> Qui voient passer 18 067 500 véhicules par an.

<sup>43</sup> Un groupe de travail examine actuellement les modalités de mise en œuvre de cette extension.

Néanmoins, globalement, les investissements en matériels performants et en aires de contrôles adaptées restent très en deçà du souhaitable et ne permettent pas une utilisation rationnelle des moyens globaux affectés au contrôle.

#### ***1.5.1.4. Les lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation***

Les systèmes LAPI (dont l'utilisation pourrait être étendue au-delà de la simple reconnaissance de véhicules signalés), les caméras de vidéosurveillance, les radars fixes et mobiles, et les véhicules équipés, nécessitent des adaptations pour mettre en œuvre les contrôles de la réglementation propre aux véhicules lourds.

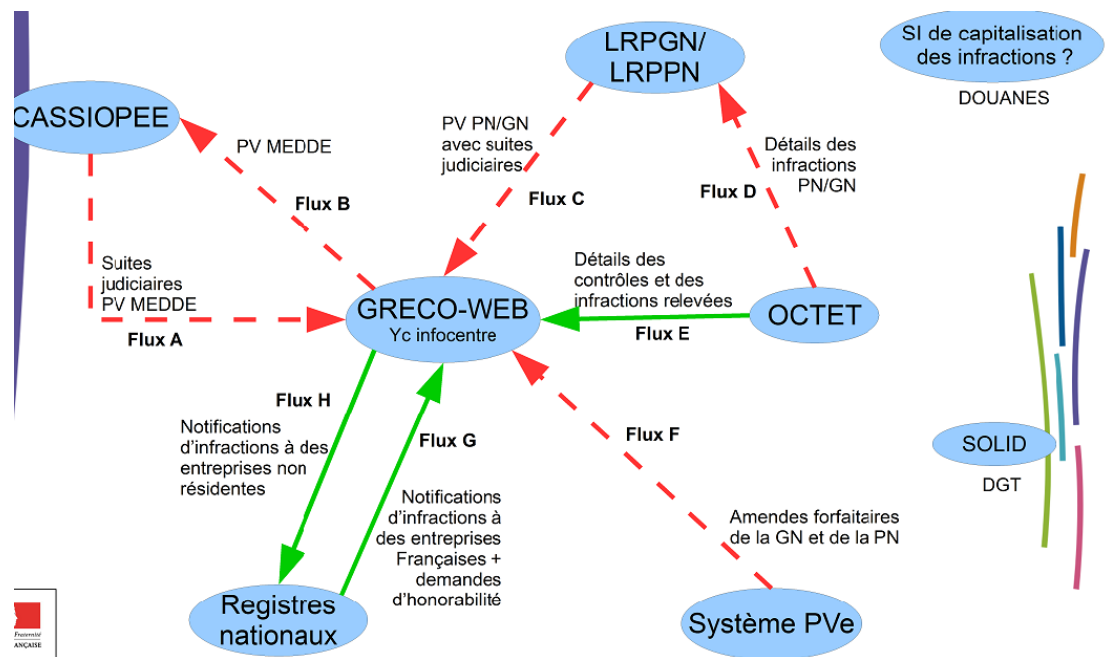
#### **1.5.2. Les logiciels sont adaptés aux besoins propres des services mais divergent parfois**

Les systèmes d'enregistrement des résultats de contrôle, voire d'exécution de ceux-ci, sont souvent conditionnés par les objectifs prioritaires des services. Par exemple, les logiciels de rédaction des procédures de la GN et de la PN, LRPPN et LRPGN, ne privilégient pas l'enregistrement de celles des transports car ce champ n'a pas un intérêt prioritaire pour les services du ministère de l'intérieur. Cet outil à vocation administrative et statistique n'incorpore donc que quelques éléments d'information du domaine « contrôle du transport routier » (non apprécié comme un champ de délinquance particulière). De surcroît, la gendarmerie fait en ce moment même passer l'ensemble de ses systèmes sous Linux et sous Android alors qu'OCTET fonctionne sous environnement Windows et alors que ses matériels supports sont très vieillissants et au bord de la réforme. La police devrait prendre rapidement la même orientation. Le risque est donc réel, qu'à court terme, la gendarmerie, puis la police, ne puissent plus se servir d'OCTET. Les services informatiques des deux ministères se sont rencontrés à quelques reprises. Outre les aspects techniques, notamment de développement, la question du financement des outils de contrôle est le frein à une solution rapide.

Par ailleurs, l'inspection du travail utilise « SOLID » et la douane ses propres logiciels, qui n'ont pas de lien avec GRECO.

#### **1.5.3. L'interconnexion des systèmes est insuffisante**

Le niveau des interconnexions entre programmes et fichiers est peu élevé : il n'y a pas d'interconnexion entre OCTET et LRPPN ou LRPGN, entre OCTET et Procès verbal électronique (PVe), entre LRPPN ou LRPGN et GRECO, entre SOLID et GRECO. L'absence d'interconnexions implique soit des ressaisies avec risques d'erreurs (dans LRPPN et LRPGN), soit l'impossibilité d'agrèger des données en interministériel. Les systèmes de la Chancellerie ne sont pas accessibles aux forces de contrôle.



Source : DGITM  
Flèches rouges : lien souhaitable mais inexistant – flèches vertes : lien existant.

Les fichiers centraux sont donc renseignés de façon moins complète que souhaité par la DGTIM et la Commission européenne. En outre, six pays ne sont pas encore entrés dans le système ERRU. Au niveau européen comme national, la centralisation des informations relatives aux infractions (notamment pour les entreprises étrangères) n'est en fait que très partielle et reste donc sous-exploitée.

En outre, il n'y a pas de croisement entre les fichiers fiscaux (type remboursement de la taxe sur les carburants) et GRECO. Ainsi, un étranger fraudeur dans différents domaines du transport routier se voit néanmoins rembourser une taxe. Ce n'est pas juridiquement contestable, mais la question se pose de la récupération des remboursements obtenus dans le cadre d'une pratique illégale, qui suppose un lien avec GRECO.

#### 1.5.4. L'absence ou la faible utilisation de sources d'informations existantes

Les contrôles pourraient s'appuyer sur des moyens autres que ceux habituellement utilisés comme la vidéosurveillance, les radars fixes et mobiles, les systèmes LAPI, les moyens de surveillance volants, ... Or, actuellement, les images au péage ne servent guère qu'à identifier les entreprises qui fraudent le paiement. Toutes ces informations permettraient de décrire un itinéraire et l'allègement ou l'alourdissement d'un ensemble routier, elles pourraient aussi permettre d'identifier des « convois » de véhicules d'une même société, ou la fréquence de leur passage à un endroit donné ou sur un itinéraire et ainsi, par exemple, de repérer des véhicules étrangers ne sortant jamais du territoire.

Même si le futur chronotachygraphe devrait rendre possible ces avancées et permettre de mieux sélectionner les véhicules devant faire l'objet d'un contrôle approfondi, la longueur de sa phase de déploiement handicapera la lutte contre tous les abus et l'on peut s'attendre, en outre, à ce que des hackers habiles trouvent et vendent des solutions permettant de frauder aussi le géo-positionnement. Ses caractéristiques techniques devraient, en principe, être publiées par la Commission européenne courant 2016.

### **1.5.5. Le ciblage des contrôles est faible**

Comme il a été indiqué supra, certains matériels comme les SPM, permettent, dans une réaction quasi immédiate, d'intercepter un camion testé en surcharge par le dispositif automatique, ou dont la vitesse mesurée au radar était excessive. De façon identique, il peut être décidé de porter une ou plusieurs opérations de contrôle sur tel ou tel type de véhicule (nombre d'essieux, transports de matières dangereuses, tracteur et remorque de deux nationalités différentes...), chacun de ces choix correspondant à un ou plusieurs types de risques et répondant à un besoin d'atteindre tel ou tel niveau de contrôles sur une catégorie donnée de véhicules, éventuellement fixé par la Commission européenne. Mais cela ne résulte pas pour autant d'une approche méthodique des contrôles par les risques résultant d'une réflexion analytique nationale dont les données initiales, le raisonnement, les modes d'application et les résultats seraient dûment enregistrés pour pouvoir en faire une analyse critique en cours et en fin d'exercice aux fins de modification et d'adaptation.

### **1.5.6. Des zones de contrôles qui ne satisfont pas le besoin**

Selon certains CTT, les 7 000 zones de contrôle recensées en France – qui ont fait l'objet d'une analyse et d'une localisation précise, dans le cadre d'une étude commandée par la DST en 2013, étude en cours d'actualisation – ne satisfont pas les besoins exprimés, que ce soit sur autoroute ou sur route. Or la disponibilité de telles zones conditionne la réalisation des contrôles comme la moindre prévisibilité de leurs lieux d'exercice par les personnels des transporteurs. La mission, qui a entendu ce fait évoqué par de nombreuses personnes rencontrées, n'a cependant pas pu expertiser la réalité de cette situation.

De surcroît, l'insuffisance des zones de parking sécurisées pour les transporteurs leur permet de contester l'application de l'obligation de prendre le repos de fin de semaine en structure d'hébergement<sup>44</sup>. Toutefois, les conducteurs des pays de l'Est ne sont pas nécessairement demandeurs, l'économie cumulée du prix de ces hébergements du weekend en France pouvant sensiblement augmenter leurs gains mensuels.

---

<sup>44</sup> Qui représente un coût supplémentaire pour eux, d'où leur manque d'enthousiasme pour l'interdiction faite aux conducteurs de prendre leur repos du weekend en cabine.

## **1.6. LES INSUFFISANCES DU CONTRÔLE DES RÈGLES AU SEIN DE L'UE**

### **1.6.1. Le contrôle des règles dans les pays de l'Europe de l'Est, ou même de l'Ouest, peut paraître parfois davantage formel que réel**

Le contrôle annuel d'une entreprise ou de véhicules ne permet pas de réguler réellement l'activité car si, dès le lendemain de ce contrôle, ces véhicules partent pour une année à l'étranger sans jamais revenir, rien ne permet de le savoir sinon la présentation des cartes de chauffeur sur 28 jours ou le contrôle sur un an dans le système informatique de l'entreprise.

La règle européenne considère qu'il appartient à chaque Etat de mettre en place des systèmes de contrôle, tant des véhicules utilisant son réseau que des entreprises ressortissant du territoire. Pour autant, hors activités d'Euro-Contrôle Route (ECR) – malheureusement limitées –, il est extrêmement difficile de se faire une idée claire de la réalité des dispositifs de contrôle mis en œuvre dans les différents pays, de l'effectivité de leurs opérations et du contenu concret des convergences recherchées par la Commission européenne. Les échanges formels et informels qu'a pu avoir la mission lors de ses déplacements à l'étranger laissent à penser que, parfois, la réalité des pratiques n'est pas nécessairement à la hauteur de l'affichage qui peut en être fait. Dans un certain nombre d'autres systèmes de transport, aérien notamment, la réalité des systèmes de contrôle est auditée périodiquement, soit par les pairs, soit par un organisme ad-hoc, les résultats étant rendus publics.

Or, il n'existe pas aujourd'hui de réel dispositif de « contrôle du contrôle » au niveau européen, les services de la Commission se contentant de données statistiques chiffrées.

### **1.6.2. Le cabotage irrégulier tend à devenir systématique**

La mission a relevé l'abondance des témoignages de contrôleurs et de transporteurs français, mais aussi étrangers, relatifs à la systématisation du cabotage irrégulier. Une difficulté provient du délai de sept jours accordé au transporteur étranger pour réaliser ses trois possibles opérations de cabotage, qui permet de mener des opérations de livraisons et chargement supplémentaires, et du fait que la moindre sortie de territoire, fut-ce pour un motif futile, relance le dispositif à l'entrée suivante sans que le retour à l'entreprise mère s'impose. Dans ces conditions, le conducteur peut rester à bord de son véhicule pendant des semaines, en « rebondissant » d'une livraison à une autre. L'idée de pays principal d'exercice de l'action ne s'impose donc pas avec ce qui devrait être sa conséquence immédiate : l'application des règles de détachement et les obligations de conservation documentaire pouvant s'y rattacher.

Des flottes de camions (polonais, lettons...), d'autocars (tchèques et britanniques notamment) et de VUL (polonais,...) sont ainsi repérées, dont les conducteurs ne rentrent



pas chez eux avec leur véhicule, maintenu en France. Des minibus ou des vols à bas coût amènent la relève. Il est à cet égard significatif de voir ces flottes garées chez leur client principal ou sur un parking à l'occasion des fêtes de fin d'année ou même le week-end. De telles concentrations devraient amener des contrôles systématiques et la conservation, pour exploitation ultérieure, de l'ensemble des informations alors amassées.

### **1.6.3. Le respect des règles de détachement est difficile à contrôler dans les transports, les effets de l'obligation de déclaration préalable n'ont pas encore été constatés**

Les règles européennes relatives au détachement visent l'ensemble des secteurs économiques. Une prestation internationale de service à un endroit donné peut se contrôler, dès lors qu'il y a, comme c'est le cas depuis peu en France, attestation préalable de détachement, avec un fichier centralisé tenu par la DGT. Jusqu'ici, seul le certificat A1, ou E101, d'affiliation à la sécurité sociale du pays d'origine fournissait un élément de preuve. Mais sa production tardive<sup>45</sup>, ainsi que sa non-opposabilité au pays d'accueil et son objet même – l'affiliation à la sécurité sociale - n'en font pas un outil pleinement opérationnel pour vérifier les abus, et le certificat A1 peut de ce fait protéger les fraudeurs.

En ce qui concerne le secteur des transports routiers, l'objet du contrôle est par nature mobile, qu'il s'agisse du camion (ou du VUL) ou du conducteur, les deux pouvant se dissocier, le camion et sa remorque également. Le dispositif de détachement est donc par nature très difficile à contrôler pour ce secteur. Le dispositif issu de la loi « Macron », avec l'attestation d'une durée maximale de six mois, va fournir de nouvelles armes de contrôle.

Ces nouvelles formalités devraient produire des effets, mais leur ampleur reste à mesurer. Il n'en reste pas moins que les règles de détachement de droit commun restent difficiles à contrôler dans le secteur des transports.

### **1.6.4. Les véhicules utilitaires légers de transport pour le compte d'autrui sont hors de contrôle**

L'immatriculation des VUL ne permet pas, le plus souvent, d'exercer un quelconque contrôle puisque, dans certains pays, ces véhicules de fret ne font en effet l'objet d'aucun enregistrement. En outre, au niveau européen, ils ne sont pas astreints à l'emport d'un chronotachygraphe alors que les temps de travail et de pause sont théoriquement applicables.

La mission a constaté, en Allemagne et en Belgique, le partage de l'inquiétude française face à ce qui semble une montée, mal mesurée, de l'emploi des VUL de fret. Leur accidentologie est également inquiétante.

---

<sup>45</sup> Dans certains cas, jusqu'à 6 mois après que le véhicule et son équipage aient été contrôlés.

Or, la réglementation européenne est aujourd'hui clairement insuffisante. Il n'est pas acceptable de rester dans l'impossibilité de contrôler, en la matière, les temps de conduite et de repos, et de limiter les conséquences environnementales et sociales (condition de travail, de logement et de vie), comme la concurrence déloyale sur le plan économique.

La DGITM/DST a mené par sondage une étude sur l'augmentation du nombre de ces véhicules (cf. 1.1.3). Aussi intéressantes soient-elles, les informations qu'elle contient ne peuvent être considérées comme conclusives. Elles sont en effet à rapporter à la concentration des contrôleurs sur certains itinéraires et en certains lieux connus de tous les routiers professionnels, donc parfaitement évitables, et à l'exercice de la majeure partie des contrôles le jour.

### **1.7. L'ESTIMATION SOMMAIRE DU COÛT GLOBAL DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE DU TRANSPORT ROUTIER**

Les ministères impliqués dans le contrôle des transports routiers et qui travaillent sur de nombreux autres champs d'action ne sont pas généralement encore dotés de comptabilité analytique. Le contrôle du transport routier ne représente souvent qu'une part minime de l'activité de certains de leurs services ou se pratique parfois en même temps qu'une activité principale autre (exemple : contrôle de la circulation routière générale, tous véhicules confondus pour la police et la gendarmerie). Certains services spécialisés (DGCCRF et Inspection du travail) ont en outre leurs moyens intégrés dans des structures territoriales interministérielles dont ils ne connaissent ni les moyens globaux ni les coûts de fonctionnement. Enfin, les services emploient des matériels de même nature mais à divers niveaux d'amortissement.

Dès lors, le coût global du dispositif de contrôle du transport routier ne peut être établi que de façon très approximative, mais la mission a néanmoins tenté de mener cet exercice avec l'ensemble des services concernés.

En 2014, le coût de la politique de contrôle des transports s'établit à :

- environ 74,8 M€ hors douane dont 64,08 M€ de coûts de ressources humaines (RH) et 10,7 M€ de coûts de matériels et de fonctionnement ;
- 146,6 M€ douane comprise (soit douane : 71,8 M€ dont 52,6 M€ au titre des contrôles routiers et 19,2 M€ au titre de la mission fiscale sur les transports routiers – Taxe sur certains véhicules routiers – TSVR dite « taxe à l'essieu »).

Ces montants restent sans doute inférieurs à la réalité dans la mesure où nombre de correspondants n'ont pas fait apparaître de quote-part de frais indirects (coûts RH et de fonctionnement des directions et secrétariats généraux des structures au sein desquelles les contrôleurs travaillent).

Pour leur part, les recettes sont difficiles à vérifier dans la mesure où les agents de contrôle ne comptabilisent pas séparément les contraventions des quatre premières catégories dont les produits leur sont directement versés et celles qui font l'objet de décisions en tribunal de grande instance. En outre, certains ne comptabilisent pas spécifiquement les amendes prononcées dans le cadre de missions diverses dont le contrôle du transport routier ne représente qu'une part, parfois minime. Les directions territoriales prennent rarement le temps ensuite de se rapprocher des greffes pour faire le point des décisions ayant touché leurs propositions d'amendes et, réciproquement, les greffes n'ont ni le temps ni les moyens d'en informer les services.

Les sanctions infligées par les URSSAF dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale sont celles ayant, en fait, le plus fort impact car pouvant atteindre des sommes considérables (effet de rattrapage des cotisations non versées auquel s'ajoutent les amendes).

En 2014, dans le cadre de la lutte contre la fraude, la DGDDI a comptabilisé pour sa part 24 401 M€ de recettes de TICPE et 168 M€ de TSVR, et 167 M€ en 2015, dont 2,14 M€ de recouvrement.

Enfin, au-delà d'aspects purement financiers, il convient de ne pas oublier le bénéfice direct tiré des actions de sécurité (notamment en matière de formation par les membres des services de contrôle) par réduction du nombre des accidents<sup>46</sup>, amélioration de la régulation de l'économie... L'intérêt de la collectivité rejoint ici celui des transporteurs et des constructeurs de PL qui ont beaucoup investi dans des moyens de plus en plus sûrs et dans la formation.

---

<sup>46</sup> Suivant les données, un mort évité sur la route est « valorisé » par la collectivité entre 1 254 474 € (2009) et 3 M€, un blessé hospitalisé coûte en moyenne : 135 526 €, un blessé léger : 5 421 €. Certains blessés doivent ensuite être accompagnés tout le reste de leur vie...



## 2 - LES LIMITES DES EFFETS DES CONTRÔLES

### 2.1. LES SANCTIONS SONT GLOBALEMENT INTÉGRÉES DANS LES COÛTS DES TRANSPORTS ET NON DISSUASIVES, SAUF EXCEPTIONS LIMITÉES

Aussi bien en France qu'à l'étranger, la mission a partout recueilli le même constat : le risque d'être contrôlé sur la route est très faible (statistiquement une fois par an, au mieux, pour un conducteur français) et les amendes encourues ne sont pas dissuasives. En effet, les conducteurs disposent le plus souvent soit d'enveloppes contenant déjà des liquidités d'un montant suffisant pour couvrir une obligation de paiement immédiat, soit d'une carte bancaire couvrant un besoin similaire, y compris pour les montants parfois élevés demandés à l'occasion des consignations. S'ils n'en disposent pas, le contact téléphonique du conducteur avec son entreprise se traduit dans la quasi-totalité des cas par l'arrivée très rapide des fonds nécessaires. Le transporteur tient avant tout à ce que son véhicule reprenne sa route le plus rapidement possible.

La disponibilité immédiate des sommes révèle que le risque d'amende est intégré dans le schéma de fonctionnement des entreprises et soigneusement budgété, son impact potentiel étant reporté sur les clients. Tant que le risque ne se réalise pas, l'entreprise réalise une économie de fonctionnement. Cela est logique et non condamnable, mais amène aussi à relativiser l'effet dissuasif des activités de contrôle sur route.

Bien sûr, les risques encourus lors des contrôles en entreprise sont d'une autre envergure, mais ne s'adressent qu'aux entreprises françaises. Or, la mission a pu constater la baisse d'activité des CTSA, qui pourtant font encourir des menaces très sérieuses aux activités des entreprises fraudeuses amenées à s'y présenter.

La contestation des sanctions (dont consignations) devant les tribunaux reste à un niveau faible (environ 9 %). C'est un autre indice de la relative indifférence des entreprises aux sanctions, qu'il faut néanmoins tempérer. La contestation des sanctions en justice suppose le recours aux services coûteux d'un avocat et l'entrepreneur arbitre entre ce coût supplémentaire et l'effet économique qu'il espère retirer de son action. Il y a donc un seuil de « rentabilité » de la contestation en lien direct avec le coût de la sanction. En dessous de 10 000 €, les sanctions sont rarement contestées.

L'une des conclusions à tirer de « l'indifférence » relative des transporteurs aux sanctions est que, s'agissant des contrôles sur route, la seule sanction qui puisse avoir un effet réellement dissuasif est l'immobilisation des véhicules.

## **2.2. L'ÉVOLUTION EST POSITIVE POUR LE RESPECT DES TEMPS DE TRAVAIL ET DE REPOS, MAIS LES FRAUDES SONT DIFFICILES À CERNER SUR LES CHRONOTACHYGRAPHES**

Comme indiqué en début du présent rapport, les dernières années ont vu une amélioration marquante des comportements des conducteurs et de leurs entreprises s'agissant du respect des temps de travail et de repos. On y verra le résultat de la mise en œuvre des chronotachygraphes et d'une meilleure gestion du risque des impacts de la fatigue du conducteur par les entreprises.

Le contrôle sur 28 jours des journées travaillées permet ainsi de constater un meilleur respect de la réglementation sociale européenne, le nombre d'infractions constatées par les CTT lors des contrôles sur route diminuant de façon continue (20 145 en 2012 ; 18 986 en 2013 ; 16 364 en 2014 pour des jours de travail contrôlés du même ordre de grandeur).

Pour autant, la sophistication de la fraude complique l'exploitation des données contenues par le chronotachygraphe, même si l'analyse via OCTET est maîtrisée par les CTT et quelques spécialistes d'autres corps de contrôle. Si l'utilisation d'un aimant (incorporé physiquement dans le dispositif) pour fausser les enregistrements est détectée la plupart du temps, les dispositifs découverts par certains contrôleurs sont parfois extrêmement sophistiqués, quasi industriels et à base de matériels électroniques d'une grande discrétion, pouvant être activés ou désactivés à distance très rapidement, par exemple par téléphone. Les déceler, au-delà des premiers soupçons du contrôleur, peut mobiliser ce dernier pendant trois à quatre heures et nécessiter l'envoi du véhicule dans un atelier spécialisé pour le démontage de tout le dispositif. Cela exige en outre une véritable prise de risque du contrôleur car l'opération de démontage-remontage est coûteuse pour l'administration et, si le contrôleur s'est trompé, le transporteur est fondé à exiger l'indemnisation de l'impact sur son activité. En revanche, la fraude au chronotachygraphe est un délit passible d'une amende de 30 000 € et d'un an de prison.

Ce type de découverte n'entraîne pas aujourd'hui le lancement d'une consigne immédiatement et obligatoirement exécutoire au niveau national, de contrôle systématique de tous les véhicules de la même entreprise. Or, fondamentalement, une action qui ne se concentre pas, au niveau international, sur l'identification et la poursuite en justice des fournisseurs de matériels de fraude<sup>47</sup> et leurs réseaux avec les entreprises, n'a strictement aucun effet de fond.

Il convient de souligner que les VUL, non équipés de chronotachygraphes, échappent pour leur part à toute réglementation et, notamment, faute de moyens de contrôle, aux règles élémentaires de l'OIT.

---

<sup>47</sup> Les sanctions à leur égard devraient être très lourdes.

### **2.3. LES RÈGLEMENTATIONS PROPRES AU VÉHICULE SONT GLOBALEMENT RESPECTÉES**

Le contrôle des surcharges répond à trois enjeux : lutter contre la concurrence déloyale, préserver les infrastructures routières et améliorer la sécurité routière. Or, environ 10 % des poids lourds dépassent le tonnage autorisé, d'autres ne respectant pas la répartition des poids à l'essieu conçue par la marque du poids lourd. Sur les itinéraires transeuropéens, la France met en œuvre des systèmes de pesage en marche qui permettent aux contrôleurs de présélectionner des véhicules, avec une fiabilité de 80 à 90 %, de les identifier et d'en transmettre le signalement vers les équipes de contrôle qui les vérifieront sur la plus proche aire d'arrêt en employant des pesons pour pesage à l'arrêt ou à basse vitesse, tous outils dûment certifiés par la métrologie légale.

Les VUL sont bien sûr également concernés par le phénomène de surcharge. Compte tenu du pourcentage de véhicules fautifs et du risque réel d'avoir de nombreux VUL dans une telle situation et roulant hors du réseau primaire, le contrôle des tonnages doit rester l'une des actions de fond du contrôle de ces transports routiers.

Enfin, en France, les contrôles anti-pollution sont essentiellement pratiqués en atelier à l'occasion des contrôles techniques et sont donc, de fait, délégués. Les services de contrôle ne disposent en effet que de moyens réduits de contrôle d'émission de polluants et s'assurent par ailleurs de la réalité des contrôles techniques subis par les véhicules qu'ils inspectent. En fait, la capacité de contrôle mobile des services concernés (police, gendarmerie, CTT) est aujourd'hui très insuffisante.

### **2.4. LE CABOTAGE ET LE DÉTACHEMENT SONT TRÈS DIFFICILES À CONTRÔLER DANS LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL ET AVEC LES MOYENS TECHNIQUES EXISTANTS**

Outre les difficultés de contrôle des règles de cabotage et de détachement citées précédemment, l'efficacité des contrôles suppose que puisse être précisé, en particulier sur le plan international, où se situe le siège d'une entreprise.

A ce titre, force est de constater qu'au moyen d'entreprises « boîtes aux lettres », nombre d'opérateurs circonviennent la réglementation européenne, pourtant fort précise s'agissant de la définition de l'établissement stable en matière de transport routier.

Ainsi, selon l'article 5 du règlement (CE) n°1071/2009, une entreprise satisfait à l'exigence d'établissement dès lors qu'elle :

*« - dispose d'un établissement, situé dans ledit Etat membre, avec des locaux dans lesquels elle conserve ses principaux documents d'entreprise, notamment ses documents comptables, les documents de gestion du personnel, les documents contenant les données relatives au temps de conduite et de repos et tout autre document auquel l'autorité compétente doit pouvoir accéder pour vérifier le respect des conditions prévues par le présent règlement. Les Etats membres peuvent prévoir que les établissements situés sur leur territoire tiennent aussi d'autres documents à disposition dans leurs locaux en permanence ;*

*- une fois qu'une autorisation est accordée, dispose d'un ou de plusieurs véhicules, qui sont immatriculés ou mis en circulation par un autre moyen, conformément à la législation dudit Etat membre, que ces véhicules soient détenus en pleine propriété ou, par exemple, en vertu d'un contrat de location-vente ou d'un contrat de location ou de crédit-bail (leasing) ;*

*- dirige effectivement et en permanence ses activités relatives aux véhicules visés au point (b) en disposant des équipements administratifs nécessaires, ainsi que des équipements et des installations techniques appropriés, dans un centre d'exploitation situé dans cet Etat membre. ».*

Toutefois la coopération internationale en matière de fraude à l'établissement reste largement insuffisante.

## **2.5. LES RÈGLES DE VIE ET DE LOGEMENT SONT MAL RESPECTÉES**

Le non respect des règles relatives au temps de travail et au repos est la cause la plus répandue de sanctions (54% des contraventions et délits constatés par la gendarmerie nationale, bien au-delà des 31% de celles relatives aux poids, dimensions et transports exceptionnels). Les sanctions le plus souvent encourues, des contraventions, vont de C4 à C5 (52%), soit 135 à 750 €. Or une sanction de 150 € n'est pas dissuasive pour un transporteur qui, le weekend, est tenu de fournir à son conducteur un repos de deux nuits « hors cabine » en location ou en hôtel pour un coût dont on peut penser qu'il atteindra au minimum la moitié de l'amende sinon les deux tiers, soit une sanction réelle de 50 €.

S'ajoute à ce fait celui de la relative rareté des aires de parking protégées, qui présentent elles aussi un coût d'accès particulier et le fait qu'un conducteur des pays de l'Est européen peut voir, en restant dans sa cabine les weekends, une occasion d'économiser une somme qui, pour certains, peut atteindre les 2/3 de son salaire de base.

L'activité maintenue le weekend, en phase de restriction de circulation, notamment par des VUL étrangers, est aussi une dérive constatée. A cet égard, les services du sud-ouest français ont pu constater que tous les VUL qu'ils arrêtaient avaient une lettre de voiture en bonne et due forme leur permettant d'opérer, avec une livraison effectivement prévue dans la zone, ce qui leur a paru peu crédible compte tenu du niveau d'activité économique de cette zone, plutôt moyenne. La probabilité d'avoir affaire à de fausses lettres de voiture est élevée.



## **2.6. LES VUL REPRÉSENTENT UNE MENACE RÉELLE POUR LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE, LA CONCURRENCE LOYALE ET LE DROIT ET LES CONDITIONS DE VIE DES TRAVAILLEURS, SALARIÉS OU NON**

Le sondage opéré par la DGITM indique que, statistiquement, il y a au maximum 8 VUL « non établis<sup>48</sup> » pour 100 PL, mais il n'indique pas la quantité de VUL immatriculés en France constatée lors de la même opération. Le rapport indique aussi que « le nombre d'infractions relatives aux VUL « non établis » a ainsi fortement augmenté depuis 2012, ce qui reflète le développement du phénomène mais également l'augmentation de la pression et de l'efficacité du contrôle ». Or, on a vu, en début du présent rapport que l'évolution de l'accidentologie de ces véhicules était infiniment moins positive que celle des autres véhicules.

*« Le transport léger non établi dégrade la performance environnementale du transport routier de marchandises : un VUL émet en moyenne, par unité de transport, dix fois plus de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) qu'un PL. »<sup>49</sup>.*

Sur le volet économique, d'après une analyse du CNR, le coût moyen d'un transport léger non établi est bien plus faible que le coût moyen d'un transport léger français. Cela génère une discrimination économique immédiate au détriment des entreprises françaises de transport léger interurbain. À l'inverse, le coût moyen d'un transport léger non établi s'avère légèrement plus élevé que celui d'un transport lourd français. Dans le cadre de la compétition économique actuelle et pour des raisons de rentabilité, cette analyse laisse prévoir un risque réel de voir se développer la surcharge systématique des VUL.

Enfin, sauf voisinage immédiat du pays d'origine du VUL étranger ou transport de marchandises de haute valeur, la validité économique du modèle du transport par VUL de livraisons depuis les pays de l'Est européen est douteuse. Sont notamment concernées des flottes sous immatriculation étrangère, résidant en France sans retour régulier au pays d'origine et faisant alors l'objet d'une maintenance limitée. L'on a donc de fortes probabilités de voir les routes des réseaux primaire et secondaire fréquentées par des VUL en surcharge et mal entretenus, conduits par des conducteurs ou des binômes de conducteurs ne respectant ni les temps maximum quotidiens de conduite, ni le repos hebdomadaire, soumis à une pression forte quant aux délais de livraison. Or, en cas d'accident, la responsabilité des équipages fatigués de ces véhicules roulant beaucoup et plutôt vite, risque fort de disparaître au profit de celle de leur entreprise de rattachement qui reste hors de portée des moyens de contrôle juridique de base.

Il y a bien là, avec une question très préoccupante de sécurité routière, une atteinte très probable aux conditions de la concurrence loyale, qui devrait faire l'objet d'actions de contrôle ciblées de court, moyen et long terme. L'absence de chronotachygraphe paraît être un non sens au regard de ces risques et l'idée, entendue parfois à l'étranger, selon

---

<sup>48</sup> Immatriculés à l'étranger.

<sup>49</sup> Source DGITM.

laquelle il ne faut pas équiper ces véhicules car il faudrait alors considérablement augmenter les moyens de contrôle, n'est pas défendable, car ce n'est évidemment pas en ignorant un risque que celui-ci disparaît.

## **2.7. LES EMBAUCHES DE CONDUCTEURS EXTRA-EUROPÉENS ET LES QUOTAS DE CAMIONS EXTRA-EUROPÉENS SONT MAL MAÎTRISÉS**

La recherche du moindre coût de main d'œuvre commence à se traduire par l'arrivée constatée sur le marché des conducteurs de pays non européens (philippins, brésiliens notamment, du fait de liens historiques avec certains pays de l'UE). Quoique prévu par le règlement (CE) n°1072/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international, ce recours aux conducteurs non originaires de l'Union s'inscrit néanmoins dans une course sans fin à l'optimisation des coûts routiers<sup>50</sup> et les « esclaves modernes » européens d'aujourd'hui peuvent être considérés ailleurs comme des nantis. C'est encore une manière de tirer les prix vers le bas et de développer une concurrence qui va bientôt se traduire par de nouvelles atteintes au tissu entrepreneurial de l'Ouest européen, la phase de conquête du marché international se terminant et celle des marchés nationaux commençant.

## **2.8. L'ORGANISATION NATIONALE ET EUROPÉENNE DES CONTRÔLES EST LARGEMENT INCAPABLE DE JUGULER LES DÉRIVES DANS LA RÉGULATION DU MARCHÉ, DANS UN CONTEXTE DE DIVERGENCES EUROPÉENNES**

### **2.8.1. Les divergences d'approche**

L'approche des phénomènes économiques et organisationnels touchant le transport routier est sensiblement différente selon que l'on se situe dans un des pays du Nord de l'Europe, dans un des pays ayant une main d'œuvre à bas coût, ou dans un pays de l'Ouest européen, tous ayant des équilibres socio-économiques fondamentalement différents. Chacun peut accuser l'autre de dumping social et le fait.

La recherche et l'emploi d'une main d'œuvre à moindre coût sont parfaitement autorisés et permettent de développer intelligemment des affaires sans attenter aux lois et aux règlements. Malheureusement, comme certains dossiers l'ont prouvé et d'autres le prouvent encore, l'inclination à l'économie des coûts et les contraintes de la compétition entrepreneuriale ont pu dériver vers divers types de fraude, destructeurs d'emplois dans les pays ouest-européen et générateurs parfois d'une forme d'esclavage moderne dans les pays de l'Est. Or, il n'y a aucune raison de laisser les contrevenants frauder de manière aussi ouverte (voir annexe n° 6).

---

<sup>50</sup> Voir sur ce point le considérant 12 et l'article 5 du règlement (CE) n° 1072/2009.

La solution qui consisterait à supprimer tous contrôles sur le cabotage, parce que difficiles à mettre réellement en œuvre, éliminant ainsi la fraude avec sa « cause » réglementaire, sans remédier à ses effets destructeurs, serait une violation de l'esprit même de la construction européenne, d'un monde plus équilibré économiquement et plus juste socialement. C'est néanmoins l'idée, certes indicative, clairement formulée par la DG MOVE devant la mission. Et pourtant, ces responsables n'ignorent pas les règles de l'OIT et les résultats de l'étude menée par la Fédération européenne des travailleurs du transport (ETF)<sup>51</sup>.

L'objectif du grand marché du transport international ne doit pas se transformer en celui d'un grand marché de l'économie clandestine.

La DG Emploi et le Parlement européen, pour leur part, suggèrent, dans le cadre de la proposition de directive européenne sur le détachement, que le détachement dans le transport routier soit l'objet d'une réglementation spécifique. La cohérence des institutions européennes face aux dérives est une absolue nécessité.

### **2.8.2. Les bourses de fret**

Dans le monde de la dématérialisation, les métiers d'auxiliaires de transport se développent. L'accroissement du recours aux bourses de fret<sup>52</sup> par les transporteurs pose la question du contrôle des pratiques frauduleuses qui peuvent se développer grâce à ces outils.

La bourse de fret est un outil d'exploitation informatique qui permet une confrontation entre l'offre et la demande de transport. L'Union internationale des transports routiers (International Road Transport Union – IRU) en propose la définition suivante :

*« Une bourse de fret est un service en ligne destiné aux transporteurs, aux prestataires de logistique et aux transitaires. Elle permet aux entreprises de transport de chercher des opérations de fret, et aux transitaires/prestataires de logistique de proposer des marchandises à transporter. Ces systèmes en ligne sont généralement des applications auxquelles il faut s'inscrire et qui facturent les annonces et les recherches ».*

L'IRU a diffusé le 7 novembre 2013 des « directives pour une utilisation sûre des bourses de fret », qui ont été adoptées à l'unanimité par son conseil « transport de marchandises » (voir annexe 10).

Ce document attire notamment l'attention des entreprises sur certaines pratiques frauduleuses et en particulier :

- l'utilisation de documents d'assurance falsifiés ou non valables ;

---

<sup>51</sup> « Esclavage moderne dans une Europe moderne ? » ETF 2012.

<sup>52</sup> Cette notion est à distinguer de la bourse de transport qui est allouée par une collectivité territoriale en matière de financement du transport scolaire.

- le non-paiement du service de transport ;
- l'utilisation d'informations pour le vol du véhicule et/ou du chargement.

Des conseils sont par ailleurs donnés aux entreprises :

- choisir une bourse de fret fiable (les critères étant : procédure d'admission rigoureuse, ancienneté dans l'activité, disponibilité dans plusieurs pays, site internet dans plusieurs langues, existence d'un bon service client) ;
- vérifier l'identité du conducteur utilisé ;
- donner des consignes précises aux conducteurs ;
- éviter les fuites d'information sur les itinéraires, le chargement et la capacité du véhicule ;
- utiliser les contrats standards avec des adaptations dédiées.

Enfin, le document demande aux entreprises de signaler toutes les activités criminelles et frauduleuses relatives aux bourses de fret à l'opérateur de bourse de fret et à la police en utilisant par exemple la norme du Comité européen de normalisation (CEN) « logistique – spécifications relatives au rapport d'incidents criminels ».

Cependant, outre les fragilités exposées ci-avant, les bourses peuvent être le lieu de facilitation de sous-traitances en cascade, aussi nuisibles à la défense de prix raisonnables qu'à de saines conditions de vie des conducteurs qui vont ensuite exécuter les prestations de transport, avec une pression considérable mise notamment sur les temps de livraison. Elles n'ont pour autant aucune obligation d'archiver la matière des échanges qu'elles ont facilités. Il y a là une ressource majeure possible d'informations potentiellement utiles aux services de contrôle, qui disparaissent sans laisser de trace<sup>53</sup> et qui leur restent peu accessibles.

L'économie des pays de l'Est européen se développe, certes lentement, mais, par exemple, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) a récemment été augmenté de 25 % en Roumanie. Les entreprises sont légitimes à créer des filiales où elles le souhaitent en Europe tant qu'elles respectent ensuite les règles de fonctionnement économique de cette même Europe fondées sur un développement réciproque et non sur la destruction d'entreprises dans d'autres pays par la fraude.

Enfin, de nouveaux modèles se développent en réponse à une demande sociale et sociétale fortes. Le développement de l'économie collaborative dans le secteur du transport de personnes, mais aussi de marchandises, soulève de nouvelles problématiques en matière de régulation.

---

<sup>53</sup> Pour autant qu'un ordinateur ne conserve pas trace de toutes les opérations qu'il a aidées à traiter.

## **2.9. L'EFFICIENCE GLOBALE POSE QUESTION : LES ENTREPRISES FRANÇAISES SEMBLERENT DE PLUS EN PLUS DESTINÉES À SE REPLIER SUR LE MARCHÉ NATIONAL ET À CRÉER DES FILIALES À L'ÉTRANGER**

La mission a constaté que les entreprises françaises rencontrées, autrefois actrices du transport routier international, repositionnent leurs activités :

- soit géographiquement sur le transport national voire régional ou même local ;
- et/ou sur du transport de niche (matières dangereuses, par exemple) ;
- et/ou sur des activités d'environnement du transport routier comme la logistique.

Il est observable que les transports de niche, voire le transport régional, qui supposent une vraie connaissance d'un tissu économique donné, font déjà l'objet d'une concurrence en Allemagne. Ainsi, la position de repli prise par ces entreprises ne garantit absolument pas leur survie à moyen terme.

Certaines entreprises ont ouvert des filiales dans le pays immédiatement voisin où elles développent une activité réelle de transport (Belgique, Allemagne), mais toujours de niveau régional.

En tout état de cause, l'évolution du marché est une source réelle d'inquiétude, amenant les entrepreneurs, par souci de survie, à s'interroger sur l'intérêt d'agir à l'imitation de grandes entreprises ayant créé des filiales dans les pays nouveaux entrants, mais aussi, de mettre en œuvre des schémas de concurrence d'où le respect du droit serait potentiellement largement exclu.

L'autre choix d'accompagnement, moins déclaré, est d'arrêter toute activité de transport direct en tant qu'entreprise française, pour ne plus agir que comme commissionnaire de transport, choix bien sûr autorisé mais dont on a déjà décrit les dérives auquel il expose lorsque toute l'activité de conducteurs étrangers d'une pseudo-filiale dans un pays de l'Est européen s'exerce en France, au profit d'un seul donneur d'ordre.



### **3 - L'ORGANISATION DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS**

La mission s'est rendue en Allemagne, en Angleterre, en Belgique et en Roumanie. Sans analyser la globalité des dispositifs de ces pays, elle peut cependant en tirer certains enseignements transversaux.

#### **3.1. CERTAINS PAYS ONT ORGANISÉ LEUR DISPOSITIF DE CONTRÔLE ROUTIER AUTOUR D'UNE AGENCE**

C'est le cas en Allemagne avec le « Bundesamt für Güterverkehr » (BAG) et en Grande-Bretagne avec la « Driver and Vehicle Standards Agency » (DVSA).

#### **3.2. LES CONTRÔLES SONT SOUVENT ORIENTÉS VERS LA PERCEPTION DE TAXES ROUTIÈRES SUR LES POIDS LOURDS**

C'est le cas en Allemagne (taxe écologique à la durée de circulation sur le territoire avec une recette de 4 milliards d'euros), en Grande-Bretagne (taxe à la durée d'utilisation du réseau) et en Belgique (taxe kilométrique depuis le 1<sup>er</sup> avril après avoir été une taxe à la durée d'utilisation du réseau).

#### **3.3. PARFOIS EN UNIFORME ET TOUJOURS SANS ARMES, LES CONTRÔLEURS ONT EN GÉNÉRAL UN POUVOIR D'INTERCEPTION DES VÉHICULES, LEUR DONNANT UNE AUTONOMIE ET UNE DISPONIBILITÉ PLUS GRANDES**

C'est le cas en Allemagne et au Grande-Bretagne. Le fait de ne pas obtempérer aux directives de sortie d'axe routier pour contrôle est sanctionné pénalement et les personnels restent en lien radio constant avec les services de police environnants, qui sont donc susceptibles d'intervenir en cas de problème. Les contrôleurs rencontrés ont indiqué ne jamais avoir entendu évoquer un tel cas dans la réalité. Ceux du BAG agissent indépendamment des contrôles menés en propre par la police fédérale et celle du land (qui peinent parfois à se coordonner). Par contre, il leur est strictement impossible d'utiliser les données des autoroutiers et les images enregistrées par les caméras de ces derniers. Les constats sur les dérives du transport sont analogues à celles d'autres pays de l'Ouest.

En Belgique, les contrôleurs fédéraux sur route sont en uniforme, ils disposent d'un mandat de police judiciaire, peuvent dresser des procès-verbaux et ont les mêmes droits que la police. Par contre, les contrôleurs en entreprise, même s'ils ont eux aussi un

mandat de police judiciaire, ne sont pas en uniforme et travaillent avec des véhicules banalisés. Les contrôleurs régionaux constatant un dépassement de temps de conduite ne peuvent actuellement rien faire. Les services de contrôle passent toujours par une phase d'avertissement du donneur d'ordre lorsque la défaillance s'inscrit dans un système de sous-traitance et ne sanctionnent qu'en cas de récidive.

### **3.4. UNE SÉPARATION RENCONTRÉE ENTRE LES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE EN ENTREPRISE ET SUR ROUTE**

En Allemagne, c'est l'inspection du travail qui accomplit l'ensemble des vérifications en entreprise.

En Belgique, le service public fédéral (SPF ou ministère fédéral) de la mobilité et celui de l'emploi coopèrent avec la police autoroutière pour mener des contrôles mensuels du temps de conduite des conducteurs sur route et en entreprise. Un secrétariat d'Etat est dédié au thème très sensible de la fraude sociale. Des cellules particulières d'inspection ont été créées dans les inspections : 7 à 8 côté néerlandophone et 4 à 5 côté francophone. Les services fédéraux en charge du contrôle se divisent en cellules de contrôle sur route et cellules de contrôle en entreprise. Les inspecteurs du service public fédéral de la sécurité sociale ont une compétence élargie et peuvent saisir tous documents et supports à leur convenance, la seule limite étant celle associée au respect de la vie privée. Ils signalent commencer à voir apparaître de « faux indépendants » en détachement. Les sept SP concernés<sup>54</sup> ont signé un projet conjoint, qui intègre un plan d'action contre la fraude sociale. Ils tiennent une réunion mensuelle dans chaque province et mènent deux opérations de contrôle conjointes par mois à ce niveau. La répartition des contrôles sur route et en entreprise est indiquée comme se faisant à 50/50 (ce qui contredit l'affirmation précédente du gros des contrôles mené en entreprise). Lors de ce type de contrôle et face à un camion ou un conducteur étranger, ils vérifient (depuis 4 ans) si la société est bien connue dans le pays concerné en se fondant sur la banque de données européenne IMI. La Directive « Enforcement » permet de recueillir à distance des informations sur les entreprises (1 500 demandes faites en 2015, parfois en amont des contrôles). Des protocoles ont été signés par la France, la Pologne, le Luxembourg et le Portugal.

En Roumanie, l'activité d'autorisation d'exercer et de licence (autorité routière) est séparée de celle du contrôle. Les contrôles initiaux sont assurés par le ministère des transports, les contrôles sur route et en entreprise par l'inspection d'Etat pour le contrôle, la police routière et la gendarmerie, parfois en combinaison avec l'inspection du travail dans le cadre d'un protocole signé avec l'Autorité Nationale Routière Roumaine.

En Grande-Bretagne, il y a séparation entre les tâches de contrôle, confiées à une agence (DVSA, qui se finance à 60 % sur ses « recettes » et à 40 % sur financement de

---

<sup>54</sup> Police fédérale et police locale, SPF mobilité, SPF intérieur (douanes), SP sécurité sociale et Inspection sociale, SP emploi, SP environnement, SP fiscalité.



l'Etat) et celles d'autorisations à l'exercice des métiers du transport, délivrées par les sept « Traffic Commissioners » et leurs onze « Deputies », qui assurent par ailleurs la justice administrative de ce secteur sous contrôle du « Senior Traffic Commissioner ».

### **3.5. LES VUL SONT INDIQUÉS COMME UN PROBLÈME GÉNÉRAL MAIS COMPLEXE À RÉSOUDRE**

Parmi les travers fréquemment évoqués de l'emploi des VUL, il convient de noter celui de la surcharge et donc les problèmes de sécurité routière qui en découlent.

En Allemagne, les VUL nationaux ont l'obligation d'emporter un chronotachygraphe dès qu'ils atteignent le poids de 2,7 t. En Belgique, le propriétaire du véhicule a l'obligation de s'enregistrer comme transporteur dès lors que sa charge utile est égale ou supérieure à 500 kg.

La Belgique voudrait imposer le certificat d'aptitude professionnelle à la conduite des VUL et le chronotachygraphe, mais indique qu'il ne s'agirait pas d'appliquer cette obligation à tous mais seulement aux entreprises assurant des services de messagerie. Ces véhicules sont considérés comme un vecteur de travail dissimulé et de risque potentiel en matière de terrorisme.

En Roumanie, les transporteurs posent la question de la limite inférieure à partir de laquelle le VUL est considéré comme un véhicule de transport. Ils soulignent qu'intégrer les VUL dans la catégorie des véhicules à contrôler amènera un besoin de recrutement de contrôleurs supplémentaires. Pour autant, depuis 2015, les conducteurs de VUL de 3,5 à 2,5t doivent détenir un certificat de compétence. Leurs employeurs doivent pour leur part tenir un registre de leurs temps de conduite. Les véhicules ont à subir un contrôle technique tous les deux ans. Les statistiques montreraient une explosion du nombre des accidents de minibus, dus à la fatigue de leurs conducteurs, pourtant censés ne faire que du transport de courte distance. L'inspecteur général du travail (chef de l'inspection générale du travail roumaine) ne ferait pas opposition à l'équipement en chronotachygraphes des VUL dès lors que la situation serait égalitaire dans l'UE. Le ministère des transports est plutôt opposé à réglementer les VUL au-delà des règles actuelles.

### **3.6. LE CABOTAGE EST CONTRÔLABLE QUAND ON PEUT METTRE EN MÉMOIRE LES FLUX ENTRANT ET SORTANT. À DÉFAUT, LES PAYS RENCONTRENT LES MÊMES DIFFICULTÉS QUE LA FRANCE**

Le seul cas observé est celui de la Grande-Bretagne où l'immatriculation du véhicule de transport routier étranger et l'identité de ses conducteur et passagers sont enregistrés lors de son embarquement sur le ferry ou dans les navettes du Tunnel sous la

Manche. Dès débarquement sur le sol britannique, le temps commence à être décompté et il est aisé de détecter les fraudes. En revanche, les pays dépourvus de frontière naturelle rencontrent les mêmes difficultés que la France.

### **3.7. LE CONTRÔLE DU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS ROUTIERS EST D'UNE GRANDE COMPLEXITÉ EN L'ABSENCE DE RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUE**

Contrôler la réalité du détachement de travailleurs sur des chantiers du BTP est réalisable, contrôler la réalité du détachement de conducteurs, par essence mobiles est infiniment plus complexe. Pourtant, plusieurs opérations de contrôle ont prouvé que des conducteurs, sous couvert de pseudo-opérations de cabotage, résidaient plusieurs semaines en France avant d'être « relevés » par d'autres collègues arrivant de leur pays. Le même dispositif est constaté en Allemagne et en Belgique.

Des camions et des autocars ont ainsi été identifiés pour ne passer la frontière que pour quelques heures, de temps en temps, voire pour la nuit, toute leur activité s'exerçant en France. Certains conducteurs étrangers, sans véhicule, attendent pendant des semaines sur les ports (Marseille par exemple), dans des conditions de vie très mauvaises, l'arrivée de navires porteurs de camions ou de remorques qu'ils prennent alors en charge, avant de revenir en attendre d'autres au même port. Ils peuvent aussi les charger sur des trains qui vont les amener plus au nord où d'autres conducteurs prendront le relais. De fait, ils ne rentrent pas dans leur pays dans un délai s'accordant avec la notion de cabotage.

### **3.8. LES CONTRÔLES PEUVENT ÊTRE ESSENTIELLEMENT FORMELS ET D'EFFETS LIMITÉS**

La Roumanie enregistre dûment les entreprises de transport routier. Les licences de transport sont valables 10 ans. Les responsables rencontrés indiquent qu'il n'y a pas d'entreprise « boîte aux lettres » dans le pays, notamment parce que dès lors que des licences et des véhicules existent, il n'y a pas de société de ce type. Ils disent se heurter par contre à de grandes sociétés de l'Ouest européen dont l'organisation de travail pose question et qui utilisent exclusivement à l'Ouest des véhicules immatriculés en Roumanie. D'autres témoignages locaux indiquent que des flottes entières, immatriculées dans le pays, sont utilisées à titre permanent à l'étranger, les véhicules ne rentrant parfois qu'une fois par an pour le contrôle technique, voire ne rentrent pas, le certificat de contrôle technique étant cependant attribué. Il a aussi été évoqué que la réduction des délais d'inscription au registre pouvait se négocier parfois avec certains contrôleurs indécis. Par contre, l'ambassade de France se félicite de l'excellente qualité de la coopération et de la réactivité des services de la Justice et de la police roumaines lorsqu'une commission rogatoire est lancée.

### **3.9. PLUSIEURS PAYS ONT MIS EN PLACE DES MESURES PROPRES, AUX LIMITES DES RÈGLES EUROPÉENNES**

En Allemagne, les règles salariales locales s'appliquent à tout véhicule cabotant ou même transitant dans le pays. Le contrôle de cette règle est néanmoins une source de difficulté majeure pour les services qui en sont chargés.

En Belgique, depuis 1971, l'ensemble des lois belges s'applique aux étrangers et pour toutes les professions dès qu'ils pénètrent sur le territoire. Néanmoins, au-delà de cette déclaration de principe, le contrôle de sa mise en œuvre est déclaré quasi impossible. Le salaire minimum belge est en principe applicable en fonction des kilomètres parcourus, mais dans la réalité, les durées de séjour en Belgique sont si courtes que c'est pratiquement impossible dans le cadre des transports.

### **3.10. LE CIBLAGE DES VÉHICULES ET DES PLATES-FORMES LOGISTIQUES EST ORGANISÉ DANS CERTAINS PAYS**

En Grande-Bretagne, le plan de contrôle est construit sur un ciblage approfondi de l'action qui se poursuit et s'adapte tout au long de l'année. Ainsi, lorsqu'une entreprise est constatée « défaillante », le fait est transmis à toutes les unités de contrôle et ses véhicules sont systématiquement interceptés et contrôlés, ce qui peut éventuellement arriver plusieurs fois sur l'itinéraire emprunté par un attelage ou un camion. L'effet de ce contrôle ciblé, sévère et qui perturbe l'activité du transporteur (« disruption of activity »), est en général que, rapidement, l'entreprise revient à une meilleure observation des règlements. Par contre, lorsqu'au terme d'un audit, il est constaté qu'une entreprise respecte bien les règles, elle est classée comme faiblement porteuse de risques et ses véhicules ne sont plus arrêtés mais juste contrôlés épisodiquement à distance. Le transporteur en est informé.

Les contrôles s'avèrent aussi très efficaces lorsqu'ils sont menés sur les plates-formes logistiques. Cette réalité est déjà connue en France (par exemple, des contrôles sont régulièrement menés à Rungis où 27 000 véhicules de transport se présentent chaque jour), mais reste loin de faire l'objet d'actions systématiques et régulières.

En Belgique, les zones portuaires sont considérées comme étant très favorables à l'efficacité des contrôles. Les systèmes nationaux sont jugés mal adaptés à la recherche des informations relatives au transport du fait de l'utilisation par les transporteurs de « l'informatique dans les nuages » (« cloud ») qui est une modalité de travail majeure des bourses de fret.

### **3.11. L'IMMOBILISATION DES VÉHICULES, OUTIL MAJEUR DE CERTAINS PAYS**

L'immobilisation est utilisée comme une arme de dissuasion, de façon intensive et ciblée en Grande-Bretagne. Les contrôleurs de DVSA sont équipés de câbles et de cadenas qui sont systématiquement mis en place dès constat de la première défaillance. Il en coûte chaque fois 80 livres pour les enlever, l'impact financier pouvant donc s'élever très vite si le véhicule appartient à une société ciblée pour ses défaillances et faisant l'objet d'une action de perturbation d'activité.

Des câbles et cadenas sont aussi utilisés en Allemagne par le personnel du BAG qui n'immobilise que s'il y a nécessité de remettre le véhicule en état de rouler sans danger.

En Belgique, la « mise à la chaîne » par le SP mobilité ou la police pour immobiliser le véhicule permet d'obtenir plus aisément les informations relatives à la licence du transporteur (cette possibilité d'action n'est pas ouverte aux inspecteurs du travail).

## CONCLUSION

Les constats du présent diagnostic sont préoccupants. Les dispositifs sont complexes et superposés. Il y a quelques années, outre le contrôle des règles propres au transport routier (tonnage, taille...), l'enjeu majeur était la sécurité routière avec la question des temps de conduite et de repos. A la suite de la mise en place de la réglementation sociale européenne et de l'introduction des chronotachygraphes, ces règles sont aujourd'hui globalement respectées et l'accidentologie des poids lourds a suivi la tendance à la baisse de la mortalité routière générale, même si les accidents dus aux véhicules utilitaires légers connaissent eux une évolution nettement préoccupante.

Mais les priorités en matière de contrôle aujourd'hui sont tout autres. L'ouverture assez large du secteur des transports routiers à la concurrence européenne et l'extension de l'Europe à l'Est ont marqué une évolution profonde de ce secteur d'activité indispensable à l'ensemble de la vie économique. Les pays nouveaux entrants, la Pologne en premier lieu, connaissent une croissance très forte de leur activité de transport routier, largement aidés par de grandes entreprises de l'Ouest qui ont installé leur siège ou des filiales dans ces pays, dans le respect, mais parfois aussi en dehors de la réglementation européenne, par exemple avec des sociétés « boîte aux lettres ». Le respect des règles du cabotage est très difficile à contrôler tandis que celui des règles de « détachement », à l'occasion des prestations de service international, se heurte aux effets de la mobilité intrinsèque au secteur des transports et aux dissociations possibles entre camion, conducteur et remorque.

Favorisé par des niveaux de salaire pouvant être cinq fois moins élevés qu'en France, et de cotisations sociales des pays d'origine, le dumping social s'est largement développé. Grâce aux fraudes aux règles de cabotage et de détachement, et à la quasi-impossibilité de les contrôler sérieusement dans le cadre actuel, le pavillon français a perdu l'essentiel de ses parts à l'international en une décennie et se trouve attaqué y compris sur le marché intérieur.

Le dumping social rime également avec des conditions de vie, de logement et de travail indignes des standards européens. Trop de conducteurs vivent des semaines dans leur cabine en attendant la « relève » qui se fait fréquemment, au niveau de flottes de véhicules, par autocar entier ou par transport aérien à bas coût.

La question des VUL est de plus en plus prégnante, leur part globale dans le transport routier, encore modeste mais en forte croissance, correspondant notamment au développement du E-commerce. La faiblesse des règles européennes en la matière et l'absence de chronotachygraphe pour contrôler les temps de conduite et de repos des conducteurs, alliées aux besoins grandissants de messagerie très rapide, génèrent des risques nouveaux en matière de sécurité routière, mais aussi de concurrence déloyale.


En matière de transports de voyageurs, les difficultés sont moindres pour l'instant, mais la libéralisation du secteur se traduit par l'apparition de phénomènes similaires à ceux du transport de marchandises.

Face à ces évolutions, le dispositif européen présente de multiples failles tandis que l'organisation du contrôle en France peine à trouver toute son efficacité, malgré la bonne volonté et l'engagement des agents, étant répartie entre de multiples corps devant nécessairement avoir une action complémentaire mais ayant chacun ses propres priorités, sans encore de véritable pilotage et de coordination aux niveaux national et régional, affectée par la non compatibilité de certains matériels ou logiciels, le non accès à certains fichiers ou encore, la dépendance des contrôleurs des transports terrestres à la disponibilité des forces en tenue (police, gendarmerie et douane) pour effectuer des contrôles en bord de route.

Les exemples étrangers donnent quelques pistes possibles de transformation. Bénéficiant de l'avantage de l'insularité, la Grande Bretagne peut mettre en place un véritable contrôle du cabotage et du détachement en fichant tous les camions et conducteurs qui entrent et sortent. Avec un système centré sur la collecte des péages, organisé avec une agence spécialisée (BAG) dans le contrôle en bord de route, l'Allemagne apparaît elle aussi assez efficace en la matière. Tous les pays rencontrent des difficultés avec les véhicules utilitaires légers. Plusieurs, comme la France, ont une réglementation de base, l'Allemagne va plus loin avec l'imposition du chronotachygraphe à partir de 2,7 tonnes, mais aux seuls véhicules du pays. Par ailleurs, les pays nouveaux entrants, principalement mais pas exclusivement, ne semblent effectuer qu'un contrôle essentiellement formel des sociétés, nationales ou filiales de sociétés de l'Ouest, qui envoient des flottes de camions ou de véhicules utilitaires légers dans les pays d'Europe de l'Ouest.

A l'issue de ce diagnostic, la mission estime qu'il existe de multiples pistes d'amélioration du dispositif, en France mais aussi au niveau européen. Elles seront étudiées dans le rapport suivant.

Marc d'Aubreby



Ingénieur général  
des Ponts, des  
eaux et des forêts

Alain Bodon



Inspecteur  
général des  
finances

Jean-Pierre Dalle



Inspecteur général de  
l'administration

Michel Raymond



Inspecteur général des  
affaires sociales